



**MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO**  
**SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**

RESOLUCIÓN NÚMERO 54294 DE 2023

(08/09/2023)

VERSIÓN PÚBLICA

Radicación No. 23-328318

*“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”*

**EL SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA LA PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA**

En ejercicio de las facultades previstas en el artículo 52 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 155 del Decreto 19 de 2012, el numeral 4 del artículo 9 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 4 del Decreto 92 de 2022, el artículo 1.2.1.2. del Decreto 1074 del 2015 y la Ley 1340 de 2009, y

**CONSIDERANDO**

1. Que el artículo 333 de la Constitución Política establece que “la libre competencia económica es un derecho de todos” y que “el Estado, por mandato de la Ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional”.
2. Que de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 1340 de 2009 y en el numeral 3 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 1 del Decreto 92 de 2022, es función de la Superintendencia de Industria y Comercio “[c]onocer en forma privativa de las reclamaciones o quejas por hechos que afecten la competencia en todos los mercados nacionales y dar trámite a aquellas que sean significativas para alcanzar en particular, los siguientes propósitos: la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica”.
3. Que según lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 9 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 4 del Decreto 92 de 2022, corresponde a la Delegatura para la Protección de la Competencia (en adelante la Delegatura) “[t]ramitar, de oficio o por solicitud de un tercero, averiguaciones preliminares e instruir las investigaciones tendientes a establecer infracciones a las disposiciones sobre protección de la competencia”.
4. Que mediante escrito radicado con el No. 22-266216-0 del 8 de julio de 2022 **DLOCAL COLOMBIA S.A.S.** (en adelante **DLOCAL**) denunció que **VISA COLOMBIA S.A.**, **VISA COLOMBIA SUPPORT SERVICES S.A.**, **MASTERCARD COLOMBIA ADMINISTRADORA S.A.** (en adelante **MASTERCARD ADMINISTRADORA**) y **MASTERCARD COLOMBIA INC. SUCURSAL COLOMBIA** (en adelante **MASTERCARD COLOMBIA**) habrían incurrido en prácticas restrictivas de la libre competencia económica. Esto por cuenta de los comportamientos que habrían desplegado en contra de los agentes que ejercen actividades en el mercado de los servicios de pago de transacciones no presentes con tarjetas débito o crédito que se realizan desde Colombia con comercios extranjeros.

En el mismo sentido, mediante comunicación radicada con el No. 22-314389-0 del 10 de agosto de 2022 **PayU COLOMBIA S.A.S.** (en adelante **PayU**) interpuso denuncia contra las sociedades **VISA**

“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”

INC., VISA COLOMBIA S.A., VISA COLOMBIA SUPPORT SERVICES S.A., VISA INTERNATIONAL SERVICE ASSOCIATION INC., VISA INTERNACIONAL SERVICIOS DE PAGO ESPAÑA SRLU, MASTERCARD ADMINISTRADORA y MASTERCARD COLOMBIA, por presuntamente haber impuesto condiciones que obstaculizarían la operación de los agentes agregadores de pagos en el mercado<sup>1</sup>.

Con respecto a las denuncias antes mencionadas, la Delegatura considera importante señalar que la presente investigación administrativa solo tramitará los hechos objeto de denuncia que involucran a la franquicia **MASTERCARD** y, en particular, a las sociedades **MASTERCARD INTERNATIONAL INCORPORATED** (en adelante **MASTERCARD INTERNATIONAL**), y **MASTERCARD COLOMBIA** y **MASTERCARD ADMINISTRADORA**, así como a las personas naturales vinculadas a estas (en conjunto la franquicia **MASTERCARD**).

5. Que el Despacho del Superintendente de Industria y Comercio por medio de la Resolución No. 48720 del 27 de julio de 2022 decretó medidas cautelares en el caso concreto. Sobre el particular, es importante hacer dos precisiones. En primer lugar, la Superintendencia le ordenó a **MASTERCARD COLOMBIA** y **MASTERCARD ADMINISTRADORA** lo siguiente: (i) abstenerse de implementar cualquier programa, especialmente el programa denominado Payment Intermediary Foreign Exchange Operators (en adelante **PIFO**), que prohíba o restrinja la actividad económica que desarrollan los agentes en el modelo “Local Collection Agent” (en adelante **LCA**, por sus siglas en inglés) en Colombia; (ii) suspender de manera inmediata cualquier tipo de comunicación, reclamación o amenaza contra las entidades financieras y bancos que ejercen la actividad de adquirencia en Colombia para evitar que sigan contratando con agentes que ofrecen el modelo **LCA** en el país; y, finalmente, (iii) informar a las entidades financieras y bancos que ejercen la actividad de adquirencia en Colombia sobre las medidas cautelares impuestas. En segundo lugar, se advierte que las medidas cautelares, al no ser una decisión de fondo sobre el asunto, no representan cosa juzgada. Esto significa que la Delegatura cuenta con la facultad para iniciar una investigación administrativa, sin perjuicio de que hayan existido unas medidas cautelares relacionadas con el caso.

6. Que en el expediente obran solicitudes de **DLOCAL**, **PayU** y **PPRO COLOMBIA S.A.S.** (en adelante **PPRO**)<sup>2</sup> para el reconocimiento como terceros interesados en la presente actuación administrativa. Sin embargo, estas solicitudes fueron presentadas durante el desarrollo de la etapa de averiguación preliminar, es decir, con anterioridad a la oportunidad prevista en el artículo 19 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 157 del Decreto 19 de 2012, para la presentación de estas solicitudes<sup>3</sup>. Teniendo en cuenta lo anterior, esta Delegatura aclara que las solicitudes referidas deberán aportarse en la oportunidad prevista en la normatividad señalada, con la finalidad de que se agote el procedimiento establecido para analizar su procedencia.

7. Que en ejercicio de las facultades conferidas en los numerales 56, 57 y 58 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011<sup>4</sup>, modificado por el Decreto 92 de 2022, la Delegatura adelantó diferentes actividades con el objeto de recaudar información sobre los hechos denunciados. Formuló múltiples requerimientos de información, practicó declaraciones y realizó visitas administrativas de inspección.

<sup>1</sup> Los documentos y elementos probatorios aportados en el escrito con radicado No. 22-314389-0 se acumularon al expediente administrativo con radicado No. 22-266216. Lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 36 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). Con posterioridad, se trasladaron a la actuación identificada con el No. 23-328318.

<sup>2</sup> Escrito radicado con el No. 22-266216-99 del 6 de octubre de 2022. En este escrito **PPRO** también solicitó que se ampliaran las medidas cautelares que se decretaron por cuenta de lo resuelto en la Resolución No. 48720 del 2022.

<sup>3</sup> L. 1340/2009, art. 19: “Los competidores, consumidores o, en general, aquel que acredite un interés directo e individual en investigaciones por prácticas comerciales restrictivas de la competencia, tendrán el carácter de terceros interesados y además, podrán, dentro de los quince (15) días hábiles posteriores a la publicación de la apertura de la investigación en la página web de la Superintendencia de Industria y Comercio, intervenir aportando las consideraciones y pruebas que pretendan hacer valer para que la Superintendencia de Industria y Comercio se pronuncie en uno u otro sentido.”

<sup>4</sup> D. 4886/2011, art. 1 “La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá las siguientes funciones: (...) 56. Realizar visitas de inspección, decretar y practicar pruebas y recaudar toda la información conducente, con el fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales cuyo control le compete y adoptar las medidas que correspondan conforme a la ley. 57. Solicitar a las personas naturales y jurídicas el suministro de datos, informes, libros y papeles de comercio que se requieran para el correcto ejercicio de sus funciones 58. Interrogar, bajo juramento y con observancia de las formalidades previstas para esta clase de pruebas en el Código de Procedimiento Civil, a cualquier persona cuyo testimonio pueda resultar útil para el esclarecimiento de los hechos durante el desarrollo de sus funciones”.

“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”

8. Que mediante escrito radicado con el No. 23-328318-0, del 19 de julio de 2023, se solicitó adelantar el trámite de averiguación preliminar para establecer si existían elementos de juicio que determinaran la necesidad de iniciar una investigación formal por la posible infracción al régimen de protección de la libre competencia por parte de **MASTERCARD ADMINISTRADORA** y **MASTERCARD COLOMBIA INC SUCURSAL COLOMBIANA** y/o cualquier otra persona vinculada a esas compañías.

Para lo anterior, mediante escrito radicado con el No. 23-328318-2, el Grupo de Trabajo de Protección y Promoción de la Competencia le solicitó al Grupo de Notificaciones y Certificaciones que, en ejercicio de sus funciones, se sirviera certificar una copia de los elementos probatorios que guardan relación con los agentes referidos, y que obran en el expediente radicado con el No. 22-266216. El objetivo fue incorporarlos al expediente No. 23-328318. De esta forma, bajo el escrito radicado con el No. 23-328318-5, el Grupo de Notificaciones y Certificaciones certificó que los documentos aportados eran una copia fiel y auténtica de los contenidos en el expediente radicado con el No. 22-266216. Por ende, se incorporaron al expediente 23-328318 para todos los efectos sustanciales, procesales y probatorios de la etapa en la que se encuentra la actuación administrativa.

9. Que los elementos probatorios que la Delegatura identificará a lo largo del presente acto administrativo se encuentran agrupados en la carpeta identificada como “PRUEBAS APERTURA DE INVESTIGACIÓN”<sup>5</sup>. No obstante, se tendrán en cuenta todos los medios de prueba que obran en el expediente para la evaluación de los hechos objeto de esta actuación. Para acceder al expediente de la presente investigación administrativa, los investigados o sus apoderados deberán hacer llegar su solicitud a los correos electrónicos [contactenos@sic.gov.co](mailto:contactenos@sic.gov.co) y [grprocompetencia@sic.gov.co](mailto:grprocompetencia@sic.gov.co), y seguir el procedimiento descrito en el numeral 2.2. del Capítulo Segundo de la Circular Única de la **SIC**.

10. Que el análisis de la información que obra en el expediente permite constatar que existe mérito para iniciar una investigación en contra de la franquicia **MASTERCARD** por la presunta infracción a lo previsto en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

La Delegatura habría corroborado la hipótesis de que **MASTERCARD** desplegó un sistema tendiente a limitar la libre competencia económica en el mercado de transacciones mediante tarjeta no presente desde Colombia con comercios extranjeros. Este comportamiento se habría materializado mediante la implementación de una serie de estrategias orientadas a obstaculizar la participación de los agregadores o facilitadores de pago en el mercado, quienes intervienen en las transacciones por medio del modelo alternativo o **LCA**. La Delegatura identificó que **MASTERCARD** habría afectado la operación de los agregadores o facilitadores por medio de las siguientes estrategias. Primero, habría elaborado el programa **PIFO** con el fin de regularizar las operaciones de los agregadores o facilitadores y de esta forma reemplazar el modelo **LCA** en el mercado. Segundo, habría enviado una serie de comunicaciones en las que se pondría de presente a sus clientes tres circunstancias: (i) los posibles incumplimientos al contrato de franquicia por la implementación del modelo **LCA**; (ii) la necesidad de que compartieran información relevante relacionada con las operaciones entre los agregadores y los comercios extranjeros; y (iii) las posibles consecuencias económicas por el incumplimiento del contrato de franquicia.

Las estrategias desarrolladas por **MASTERCARD** habrían tenido el objetivo de generar los siguientes efectos en el mercado: (i) efectos *obstaculizadores*, pues se habría promovido la implementación de condiciones que limitarían las operaciones de los agregadores o facilitadores de pagos. Así mismo, se habría desalentado el uso de modelos alternativos en el comercio electrónico, lo cual afectaría directamente el bienestar de los consumidores y la posibilidad de introducir propuestas disruptivas en el mercado; (ii) efectos *explotativos* orientados a capturar las ganancias obtenidas por el modelo **LCA** y trasladarlas hacia los modelos vigilados y controlados por la franquicia; y (iii) efectos *exclusorios* consistentes en desincentivar el mantenimiento de las relaciones comerciales entre los clientes de **MASTERCARD** y los agregadores o facilitadores de pagos. Este efecto también se habría visto reflejado en el propósito de encarecer el funcionamiento del modelo de negocio propuesto por estos últimos agentes.

<sup>5</sup> EXPEDIENTE DIGITAL / Radicado No. 23-328318/PRUEBAS APERTURA DE INVESTIGACIÓN.

“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”

Con el fin de sustentar la hipótesis del caso, la presente resolución estará dividida en tres capítulos. En primer lugar, se analizará el mercado posiblemente afectado. En segundo lugar, se presentarán los elementos fácticos y probatorios en los que se sustenta la imputación. Finalmente, se hará la valoración jurídica de las conductas examinadas en la presente investigación administrativa.

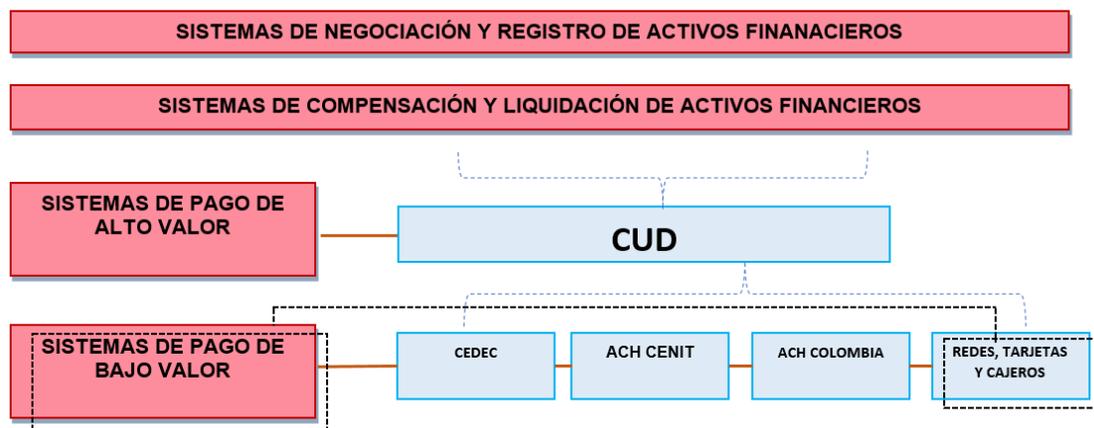
11. Que la Delegatura presentará en esta sección la caracterización del mercado que es objeto de examen en esta actuación. La exposición seguirá el siguiente orden: (i) las características generales del mercado posiblemente afectado; (ii) la descripción de las operaciones, los agentes y las dinámicas que se presentan en las transacciones por medios electrónicos; (iii) la región geográfica preliminarmente afectada; (iv) la descripción de los agentes investigados en esta actuación; y (v) finalmente, las conclusiones sobre la caracterización del mercado objeto de la presente investigación administrativa.

### 11.1. Características generales del mercado presuntamente afectado

El mercado posiblemente afectado por las conductas objeto de la presente apertura de investigación es el de los servicios de pago de transacciones no presentes con tarjetas débito y crédito que se realizan desde Colombia con comercios extranjeros. En el desarrollo de estas transacciones, los agentes que actúan como facilitadores o agregadores de pago han obtenido una participación cada vez más relevante y frecuente. En términos generales, los agregadores se responsabilizan de la vinculación de los comercios en el sistema usando herramientas tecnológicas, equipos, enrutamiento de información y demás funciones de facilitador o pasarela. En esa medida, ejercen una participación relevante en las transacciones que se realizan por medios electrónicos desde Colombia con comercios extranjeros, siendo esta la actividad que podría verse afectada por las presuntas prácticas comerciales restrictivas investigadas en esta actuación administrativa.

Las transacciones por medios electrónicos objeto de estudio se negocian al interior de los sistemas de pago de bajo valor en Colombia, los cuales se ubican de la siguiente forma en la infraestructura del sistema financiero:

Imagen No. 1. Infraestructura de actividades de servicios financieros



Fuente: Elaborado por la Delegatura con base en información del **BANCO DE LA REPÚBLICA**<sup>6</sup>.

La figura anterior muestra que en la parte superior de la infraestructura financiera se encuentra el sistema de negociaciones y registro de activos financieros. Posteriormente está el sistema de compensación y liquidación de activos financieros. El siguiente nivel es el sistema de pago de alto valor. En este nivel, por lo general, se realizan los intercambios entre bancos o intermediarios financieros y es el eje central de la infraestructura financiera, pues a este nivel confluye tanto la compensación y liquidación del dinero producto de las operaciones relacionadas con activos financieros, como de los sistemas de pago de bajo valor<sup>7</sup>. Estos últimos sistemas<sup>8</sup> reúnen

<sup>6</sup> **BANREP**. “Reporte de la infraestructura financiera”. Disponible en: <https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10460/reporte-sistemas-de-pago-2022.pdf>, consultado el 2 de junio de 2023.

<sup>7</sup> Dado que dichos pagos son de urgente liquidación por involucrar transacciones del mercado financiero y de capitales, dichos pagos se realizan mediante el sistema de cuentas de depósito (en adelante, **CUD**), que es administrado por el **BANREP**, es el eje central de la estructura financiera, puesto que puede determinar también la operación de los sistemas de pago de bajo valor. Reporte de Sistemas de Pago, **BANREP**, 2022. Página 16. Ver:

*“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”*

generalmente las transacciones de montos pequeños y con menor urgencia en su liquidación, y en ellas pueden intervenir los consumidores, los comercios y el gobierno. Su liquidación está determinada por el uso de tarjetas de pago débito y crédito, cheques, pagos electrónicos y cajeros automáticos<sup>9</sup>.

Es importante mencionar que los sistemas de pago de bajo valor son los más bajos en términos de valores de las transacciones, pero los más altos en número de transacciones<sup>10</sup>. A su vez, las operaciones con redes de tarjetas débito y crédito son las más representativas, con participaciones cercanas al rango comprendido entre el [REDACTED] y [REDACTED]. Aunque en términos de valores son más bajas, con participaciones entre el [REDACTED] y el [REDACTED]. La información anterior permite evidenciar que las transacciones con tarjetas débito y crédito son el instrumento de pago más común del sistema de pagos de bajo valor, pero con los valores menos representativos a nivel global.

Teniendo en cuenta que las transacciones por redes de tarjetas débito y crédito pueden realizarse mediante el uso de la tarjeta de forma presente o no presente, se debe resaltar que los comportamientos examinados en la presente investigación se estarían presentando en las transacciones de comercio electrónico, por lo que no requieren del uso del instrumento de pago de forma presente por parte del tarjetahabiente. Así las cosas, el presente caso se enfocará únicamente en aquellas transacciones que se realizan por medio de un sistema de pago que debita de forma automática o de modo que la tarjeta débito o crédito no se debe presentar físicamente por parte del tarjetahabiente. En ese orden, todo lo que guarde relación con los casos de tarjeta presente, como datáfonos y cajeros automáticos, quedan excluidos del presente análisis.

Sobre las compras no presentes, es importante mencionar que el comercio electrónico ha tenido una evolución importante en los últimos años. Un factor que explica lo anterior es el incremento en el uso de canales de pago tecnológicos, como las transacciones realizadas por internet y por telefonía móvil a través de aplicaciones de banca móvil. El canal de internet se ha convertido en uno de los más relevantes para la realización de transacciones en los sistemas de pago de bajo valor en Colombia. Al respecto, la **CÁMARA COLOMBIANA DE COMERCIO ELECTRÓNICO** (en adelante **CCCE**) indicó en su informe del primer trimestre de 2023 que el valor de las ventas en línea creció un [REDACTED]% en el primer trimestre de 2023 con respecto al primer trimestre de 2022 y un [REDACTED]% respecto al primer trimestre de 2021. Así mismo, el número de transacciones en línea creció el [REDACTED]% en el primer trimestre de 2023 en comparación con el primer trimestre de 2022 y el [REDACTED]% frente a lo ocurrido en el primer trimestre de 2021<sup>11</sup>. Los principales medios de pago, según la **CCCE** son los pagos en efectivo con puntos de recaudo y pagos contra entrega, pagos con tarjetas débito y crédito y pagos con débito a la cuenta bancaria o PSE<sup>12</sup>.

Según estudios técnicos de la **UNIDAD DE REGULACIÓN FINANCIERA** (en adelante **UFR**), la evolución del sistema de pagos de bajo valor ha permitido la apertura de nuevos modelos de negocio que han ampliado los medios de pago. En el caso de tarjetas débito y crédito, el comercio electrónico ha promovido la creación de subdivisiones de actividades en las cadenas de pago, lo que ha generado el surgimiento de nuevos agentes económicos. Este es el caso de las pasarelas de pago

<https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10460/reporte-sistemas-de-pago-2022.pdf>. Consulta: 2 de junio de 2022.

<sup>8</sup> D. 1692/2020. Art. 2.17.1.1.1, num.22.

<sup>9</sup> Reporte de Sistemas de Pago, **BANREP**, 2022. Página 16. Ver: <https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10460/reporte-sistemas-de-pago-2022.pdf>. Consulta: 2 de junio de 2023.

<sup>10</sup> **BANREP**. “Reporte de la infraestructura financiera”. Disponible en: <https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10460/reporte-sistemas-de-pago-2022.pdf>, consultado el 2 de junio de 2023.

<sup>11</sup> **CCCE**. “Informe trimestral del comportamiento del comercio electrónico en Colombia. Primer trimestre 2023” Disponible en: <https://ccce.org.co/wp-content/uploads/2017/06/1Q-INFORME-TRIMESTRAL-DEL-COMERCIO-CCCE-1.pdf>, consultado el 20 de junio de 2023.

<sup>12</sup> Pagos seguros en línea: es un servicio de **ACH COLOMBIA** que permite realizar compras y pagos por internet debitando de cuenta de ahorros, corriente o depósito electrónico. Sitio web oficial PSE. Ver: <https://www.pse.com.co/persona>. Consulta: 20 de junio de 2023.

“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”

que facilitan el procesamiento de pagos por internet<sup>13</sup> y de los agregadores de pago. Esto explica, entre otras cosas, la importancia del servicio a analizar en el presente acto administrativo.

## 11.2. La descripción de las operaciones, los agentes y las dinámicas que se presentan en las transacciones por medios electrónicos

### 11.2.1. Las transacciones electrónicas a partir del concepto de mercado de dos lados

Las transacciones por medios electrónicos se pueden abordar desde el concepto del mercado de dos lados<sup>14</sup>. Por definición, estos mercados se encuentran compuestos de una o más plataformas que facilitan la interacción entre dos tipos de consumidores finales que tienen demandas diferenciadas. Por un lado, está el consumidor tarjetahabiente que requiere comprar un bien o servicio con un instrumento de pago que es una tarjeta débito o crédito. Por otro lado, se encuentra el comercio electrónico que requiere el servicio de procesamiento de pagos para poder comercializar su bien o servicio y recibir los recursos de la venta. Para conectar la transacción entre el tarjetahabiente y el comercio electrónico cada lado del mercado requiere de una plataforma que emita el instrumento de pago y otra que adquiera los recursos pagados para el comercio electrónico.

Cada lado del mercado cuenta con un banco que cumple con las necesidades de consumo del tarjetahabiente y del comercio electrónico. El banco que emite la tarjeta débito o crédito hace el cargue de recursos monetarios por la compra del bien o servicio y los abona al banco en el que el adquirente tiene una cuenta por el comercio electrónico. Este debe pagar una comisión a su adquirente por el servicio y, a su vez, el adquirente paga una tasa por la relación interbancaria al emisor. Todo este proceso ocurre en fracciones de segundo y se encuentra bajo la supervisión y monitoreo de las entidades administradoras de pago de bajo valor para el procesamiento, compensación y liquidación.

### 11.2.2. Descripción de las operaciones y los agentes que intervienen en las transacciones electrónicas

El proceso de pago electrónico por redes de tarjetas débito y crédito está compuesto por tres grandes componentes: (i) adquirencia, (ii) compensación y liquidación y (iii) emisión. Cada componente tiene distintos tipos de agentes como se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla No. 1. Actividades y tipos de agentes que participan en el proceso de pago electrónico**

ACTIVIDAD	TIPO DE AGENTES	AGENTES
Adquirencia	Adquirentes	Bancos, Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos- SEDPES, otras sociedades no financieras.
	Procesador Adquirente	REDEBAN, CREDIBANCO, PSE, etc.
	Pasarelas	Gateway, <b>facilitadores, agregadores</b> , etc.
Compensación y Liquidación	Administradores de redes compensadores y liquidadores	REDEBAN, CREDIBANCO, VISA, <b>MASTERCARD</b> <sup>15</sup> , ACH COLOMBIA, ACH CENIT, etc.
Emisión	Emisores	Bancos y SEDPES
	Procesador Emisor	REDEBAN, CREDIBANCO, PSE, etc.

**Fuente:** Elaborado por la Delegatura con base en información extraída de la página de la URF<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> UFR. “Estudio sobre los sistemas de pago de bajo valor y su regulación”. Disponible en: [https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-106608%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-106608%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased), consultado el 2 de junio de 2023.

<sup>14</sup> Concepto 20-233343-3, SIC.

<sup>15</sup> A través de **MASTERCARD COLOMBIA ADMINISTRADORA S.A.**

<sup>16</sup> UFR. “Estudio sobre los sistemas de pago de bajo valor y su regulación”. Disponible en: [https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-106608%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-106608%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased), Consultado el 2 de junio de 2023.

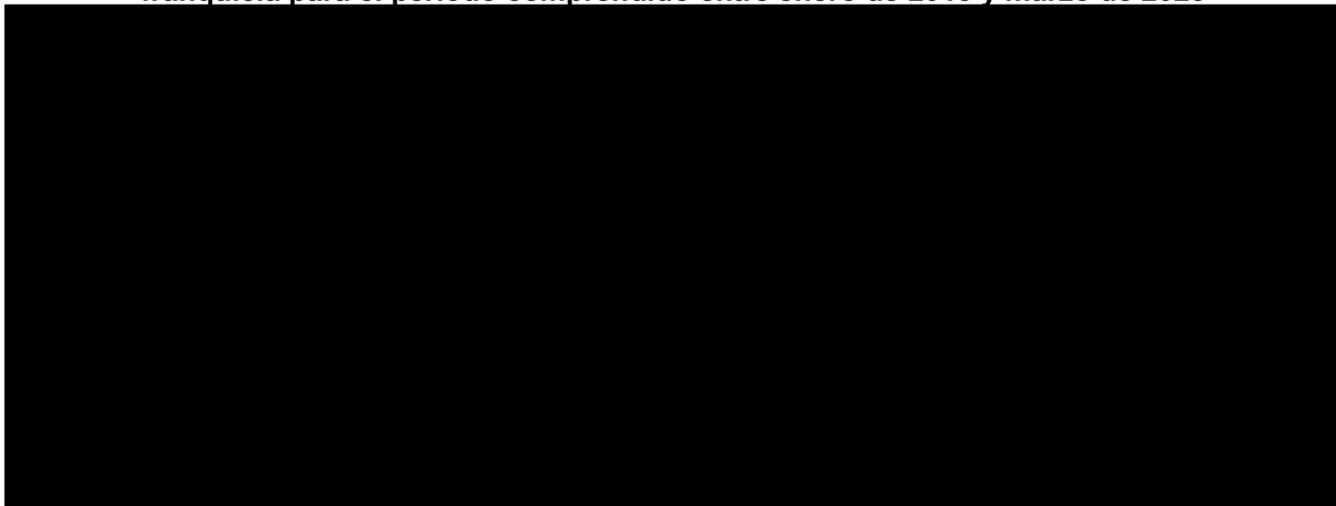
“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”

La tabla anterior enuncia los grandes componentes de las actividades del sistema. La adquirencia consiste en ejecutar y cumplir con las siguientes actividades: (i) vincular a los comercios al sistema; (ii) suministrar tecnologías de acceso al comercio que permitan el uso de instrumentos de pago; (iii) procesar y tramitar órdenes de pago y transferencias de fondos iniciadas en las tecnologías de acceso; y (iv) abonar los valores de ventas realizadas a comercios o agregadores y gestionar controversias, devoluciones, reclamos, etc., así como notificar el rechazo o confirmación del pago o transferencia<sup>17</sup>. La compensación es una actividad que realizan las administradoras del sistema de pagos de bajo valor para determinar, una vez cerrado un periodo, el saldo que corresponde a cada agente que participa en el proceso de pago como resultado de las transacciones y órdenes de pago generadas<sup>18</sup>. La liquidación es una operación que realiza los cargos y abonos que correspondan a cada participante del sistema<sup>19</sup>. Y la emisión es la actividad que pone a disposición del tarjetahabiente los instrumentos de pago<sup>20</sup>.

Así mismo la Tabla No. 1 enuncia los agentes que desarrollan las actividades descritas. Para el caso concreto, se analizarán cuatro tipos de agentes particularmente: (i) las franquicias; (ii) las administradoras del sistema de pagos de bajo valor; (iii) los adquirentes; (iv) los bancos emisores; y (v) los agregadores y/o facilitadores de pago.

Las *franquicias* son, por lo general, las marcas de tarjetas débito y crédito. Según la ley colombiana, el franquiciador es titular de la marca que va a utilizarse en el instrumento de pago y, por su uso, otorga contratos de licencia a los agentes que participan en el sistema de pago de bajo valor<sup>21</sup>. Bajo la marca de la tarjeta, las franquicias operan como una red global de servicios de pago y sistemas de procesamiento de transacciones electrónicas. Las siguientes gráficas muestran la participación de las franquicias de las tarjetas de crédito en Colombia, según el número y monto de las transacciones nacionales e internacionales.

**Gráfica No.1. Monto y participación mensual de transacciones nacionales de tarjetas crédito por franquicia para el periodo comprendido entre enero de 2015 y marzo de 2023**



**Fuente:** Elaborado por la Delegatura con base en información de la **SUPERFINANCIERA**<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> D. 1692/2020, Art. 2.17.1.1.1., num.1.

<sup>18</sup> D. 1692/2020, Art. 2.17.1.1.1., num.6.

<sup>19</sup> D. 1692/2020, Art. 2.17.1.1.1., num.12.

<sup>20</sup> D. 1692/2020, Art. 2.17.1.1.1., num.8.

<sup>21</sup> D. 2555/2010, Art. 2.17.1.1.1., num.10.

<sup>22</sup> **DATOS ABIERTOS, GOBIERNO NACIONAL DE COLOMBIA.** Economía y Finanzas. Informe de tarjetas crédito y débito. Actualizado a 29 de mayo de 2023. Ver: <https://www.datos.gov.co/Econom-a-y-Finanzas/Tarjetas-de-cr-dito-y-d-bito/h2jg-r3zg>. Consulta: 20 de junio de 2023.

“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”

**Gráfica No.2. Monto y participación mensual de las transacciones internacionales con tarjetas crédito por la franquicia para el periodo comprendido entre enero de 2015 y marzo de 2023**



Fuente: Elaborado por la Delegatura con base en información de la **SUPERFINANCIERA**<sup>23</sup>.

De conformidad con la información de la **SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA** (en adelante **SUPERFINANCIERA**), las transacciones nacionales con tarjetas de crédito se realizaron principalmente por medio de las marcas de las franquicias **VISA** y **MASTERCARD**. Así mismo, las gráficas enunciadas anteriormente permiten constatar que el monto total de las transacciones creció considerablemente. Por ejemplo, en el caso de **MASTERCARD**, entre 2015 y 2022, tuvo la mejor tasa de crecimiento anual promedio, de [REDACTED], además tuvo una tendencia creciente durante todo el periodo de estudio. Particularmente desde el comienzo de la pandemia, marzo de 2022, **MASTERCARD** empezó a superar sus participaciones históricas del [REDACTED] y a marzo de 2023 obtuvo cerca del [REDACTED]<sup>24</sup>. En las transacciones internacionales, ocurrió lo mismo. **MASTERCARD** tuvo la mejor tasa de crecimiento anual promedio entre 2015 y 2022 de [REDACTED] y tuvo una tendencia creciente durante todo el periodo de estudio. Particularmente en el periodo posterior a la pandemia, desde enero de 2021, **MASTERCARD** empezó a superar su participación de mercado histórica del [REDACTED] y en marzo de 2023 obtuvo el [REDACTED].

Las *administradoras del sistema de pagos de bajo valor* tienen como principal responsabilidad el correcto funcionamiento de las transacciones débito y crédito. Para esto realizan actividades que implican procesar la aceptación y la emisión, enrutar las transacciones, administrar tarjetas, compensar y liquidar pagos con tarjetas que se realizan desde un banco diferente para cada franquicia<sup>25</sup>. También pueden realizar actividades de procesamiento, suministro de tecnología y actividades conexas<sup>26</sup>.

Los principales administradores del sistema en redes de tarjetas son **CREDIBANCO S.A.** (en adelante **CREDIBANCO**) y **REDEBAN MULTICOLOR S.A.** (en adelante **REDEBAN**), toda vez que fungen como procesador emisor, procesador adquirente, switch, compensadores y liquidadores. Cabe anotar que **MASTERCARD ADMINISTRADORA** ingresó oficialmente al mercado como administradora por autorización de la **SUPERFINANCIERA** en el 2018<sup>27</sup>. Las primeras transacciones de **MASTERCARD ADMINISTRADORA** para tarjetas débito se registraron el 28 de febrero de 2019, tuvo un crecimiento en su participación de casi [REDACTED] entre 2020 y 2021. Y su participación promedio se ha acercado al [REDACTED] entre 2021 y el primer trimestre de 2023 en transacciones de compras nacionales con tarjetas débito. En tarjetas crédito la participación de **MASTERCARD**

<sup>23</sup> **DATOS ABIERTOS, GOBIERNO NACIONAL DE COLOMBIA.** Economía y Finanzas. Informe de tarjetas crédito y débito. Actualizado a 29 de mayo de 2023. Ver: <https://www.datos.gov.co/Econom-a-y-Finanzas/Tarjetas-de-cr-dito-y-d-bito/h2jg-r3zg>. Consulta: 20 de junio de 2023.

<sup>24</sup> **DATOS ABIERTOS, GOBIERNO NACIONAL DE COLOMBIA.** Economía y Finanzas. Informe de tarjetas crédito y débito. Actualizado a 29 de mayo de 2023. Ver: <https://www.datos.gov.co/Econom-a-y-Finanzas/Tarjetas-de-cr-dito-y-d-bito/h2jg-r3zg>. Consulta: 20 de junio de 2023.

<sup>25</sup> D. 1692/2020, Art. 2.17.1.1.1., num.7.

<sup>26</sup> D. 1692/2020, Art. 2.17.1.1.1., parágrafo 1.

<sup>27</sup> Res. 0152/2018, **SUPERFINANCIERA**.

“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”

**ADMINISTRADORA** se incrementó considerablemente en el segundo semestre de 2021. Las primeras transacciones de **MASTERCARD ADMINISTRADORA** para tarjetas crédito se registraron el 30 de noviembre de 2019 y se ha acercado a los líderes del mercado con participaciones por encima del [REDACTED] desde 2022<sup>28</sup>.

Los *adquirentes* pueden ser distintas instituciones financieras, como bancos, entidades o empresas de servicios financieros, establecimientos de crédito u otras entidades no vigiladas por la **SUPERFINANCIERA**. Para el periodo comprendido entre enero de 2015 y marzo de 2023, según la información reportada por la **SUPERFINANCIERA**, los principales adquirentes fueron, en orden de mayor a menor participación: **BANCOLOMBIA S.A.** (en adelante **BANCOLOMBIA**), **BANCO DAVIVIENDA S.A.** (en adelante **DAVIVIENDA**), **FUNDACIÓN BANCO DE BOGOTÁ S.A.** (en adelante **BANCO DE BOGOTÁ**), **SCOTIABANK COLPATRIA S.A.** (en adelante **SCOTIABANK COLPATRIA**) y **BANCO DE OCCIDENTE S.A.** (en adelante **BANCO DE OCCIDENTE**)<sup>29</sup>.

Los *bancos emisores* pueden ser distintas instituciones financieras como bancos y entidades o empresas de servicios financieros. Tienen a su cargo la oferta de medios de pago a los consumidores financieros y la emisión de los instrumentos de pago a los tarjetahabientes<sup>30</sup>.

Los principales emisores de tarjetas débito fueron, en orden de mayor a menor participación: **BANCOLOMBIA**, **DAVIVIENDA**, **BANCO DE BOGOTÁ**, **BANCO CAJA SOCIAL S.A.** y **SCOTIABANK COLPATRIA**. En tarjetas de crédito fueron, en orden de mayor a menor participación, los siguientes: **BANCOLOMBIA**, **TUYA S.A.**, **SCOTIABANK COLPATRIA**, **DAVIVIENDA** y **BANCO DE BOGOTÁ**<sup>31</sup>.

Los *agregadores y/o facilitadores de pago* son proveedores de servicios de pago del adquirente. Para esto, suministran las tecnologías de acceso que le permiten a los tarjetahabientes el uso de los instrumentos de pago. Particularmente, los agregadores recaudan a nombre del comercio los valores de las ventas realizadas y soportadas por órdenes de pago o transferencias de fondos<sup>32</sup>. Existen múltiples empresas que prestan el servicio de agregación de pagos. Sin embargo, para los efectos de este capítulo, la Delegatura tendrá en cuenta la información recabada durante la averiguación preliminar de los agregadores que han presentado las denuncias enunciadas al inicio de la resolución.

De las tres denunciadas, la Delegatura encontró que [REDACTED] tiene mayor representatividad en la actividad de agregación de pagos. A su vez, [REDACTED] es la menos representativa. Finalmente, [REDACTED] fue el agregador que más creció en comparación con los otros dos agregadores. En el periodo comprendido entre enero de 2019 y septiembre de 2022, los tres agregadores procesaron más de [REDACTED] de transacciones con valores un poco superiores a los [REDACTED] de pesos<sup>33</sup>.

### 11.2.3. Dinámicas de interacción entre los agentes que intervienen en las transacciones

El servicio de pago de transacciones no presentes con tarjetas débito o crédito que se realizan desde Colombia con comercios extranjeros se puede prestar por medio del modelo tradicional o de un modelo alternativo. A continuación se describirá, primero, el funcionamiento del modelo tradicional en la dinámica de cuatro partes en el que las transacciones se transportan por los rieles de información

<sup>28</sup> **DATOS ABIERTOS, GOBIERNO NACIONAL DE COLOMBIA.** Economía y Finanzas. Informe de tarjetas crédito y débito. Actualizado a 29 de mayo de 2023. Ver: <https://www.datos.gov.co/Econom-a-y-Finanzas/Tarjetas-de-cr-dito-y-d-bito/h2jg-r3zg>. Consulta: 20 de junio de 2023.

<sup>29</sup> **DATOS ABIERTOS, GOBIERNO NACIONAL DE COLOMBIA.** Economía y Finanzas. Informe de tarjetas crédito y débito. Actualizado a 29 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.datos.gov.co/Econom-a-y-Finanzas/Tarjetas-de-cr-dito-y-d-bito/h2jg-r3zg>, consultado el 20 de junio de 2023.

<sup>30</sup> D. 1692/2020, Art. 2.17.1.1.1., num.8.

<sup>31</sup> **DATOS ABIERTOS, GOBIERNO NACIONAL DE COLOMBIA.** Economía y Finanzas. Informe de tarjetas crédito y débito. Actualizado a 29 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.datos.gov.co/Econom-a-y-Finanzas/Tarjetas-de-cr-dito-y-d-bito/h2jg-r3zg>, consultado el 20 de junio de 2023.

<sup>32</sup> D. 1692/2020, Art. 2.17.1.1.1., num.3.

<sup>33</sup> Expediente 23-328318/ Radicado No. 22-266216-212 de la carpeta EXPEDIENTE DIGITAL. Archivos denominados: “22266216--0021800005.XLSX”; “22266216--0021800006.XLSX”; “22266216--0021800007.XLSX”; y “22266216--0021800008.XLSX”. Radicado No. 22-266216-163 de la carpeta EXPEDIENTE DIGITAL. Carpeta denominada “6. Transacciones”. Radicado No. 22-266216-232 de la carpeta EXPEDIENTE DIGITAL. Archivo denominado “22266216--0023200003.XLSX”.

“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”

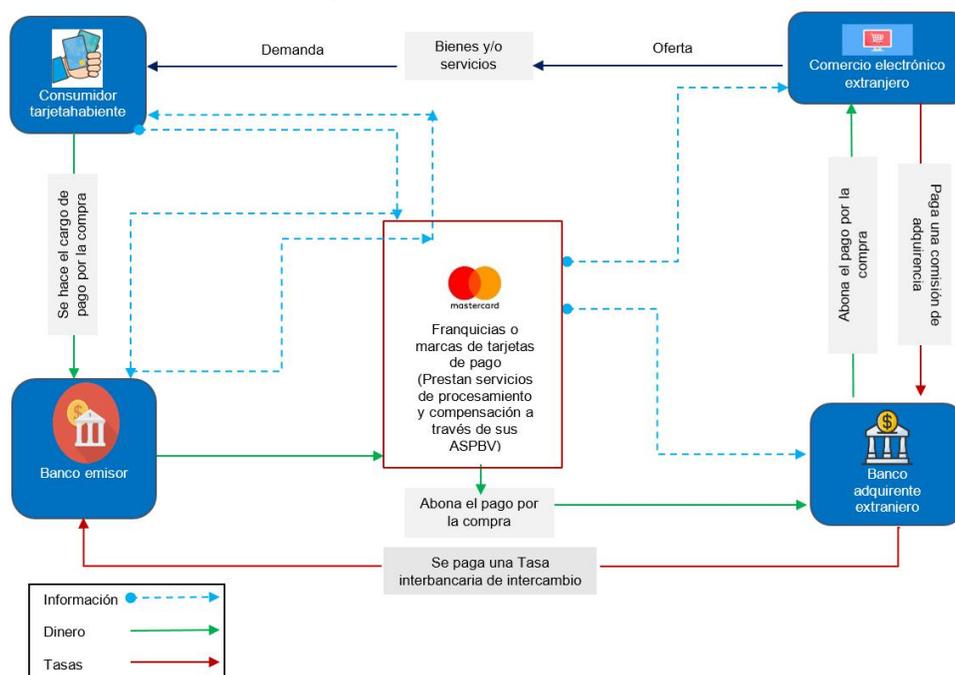
de la franquicia. Segundo el rol que ocupan los nuevos participantes del sistema de pagos de bajo valor como facilitadores y agregadores en una dinámica simple de las transacciones de pago electrónico no presente. Tercero el funcionamiento del modelo alternativo en la dinámica de cuatro partes en el que las transacciones tienen la intervención de los facilitadores y/o agregadores de pago. Finalmente, la comparación entre el modelo tradicional y el modelo alternativo.

#### - Descripción del modelo tradicional o cross border

El *modelo tradicional* es conocido en el sector financiero mundial como *cross border* o transfronterizo<sup>34</sup>. En este modelo existen transferencias de dinero entre bancos que se localizan en diferentes jurisdicciones. Las transacciones se dan como resultado de una compra en línea que se realiza con comercios extranjeros, utilizando una tarjeta de pago emitida por una entidad financiera en Colombia. Es importante mencionar que estas transacciones deben pasar por los rieles de información de la red de la franquicia o la marca a la cual pertenece la tarjeta de pago<sup>35</sup>. Por consiguiente, los permisos y autorizaciones para transacciones internacionales deben ser aprobados por la franquicia. Esto debido a que los bancos o entidades financieras que emitan tarjetas de pago pueden tener restricciones o requerir de una activación especial para realizar este tipo de transacciones.

Por su condición de internacional, las transacciones *cross border* pueden implicar cargos adicionales como comisiones de conversión de moneda extranjera o tarifas por operación internacional<sup>36</sup>. La siguiente figura muestra la dinámica del modelo:

#### Imagen No. 2. Modelo tradicional de la transacción de pago electrónico no presente con tarjetas débito y crédito con comercios extranjeros con intervención de la franquicia (*cross border*)



Fuente: Elaborado por la Delegatura.

Como se observa en la gráfica, en este modelo participan los siguientes agentes: el comercio electrónico, el consumidor o tarjetahabiente, el banco adquirente extranjero, el banco emisor y la franquicia. La dinámica del modelo tradicional, con la intervención exclusiva de la franquicia, comienza con la compra de un bien o servicio por parte del consumidor tarjetahabiente y finaliza cuando el comercio electrónico recibe los fondos por esta compra en su cuenta bancaria. Es importante mencionar que la transacción produce unos flujos de información y de dinero que se intercambian en cuestión de segundos. En lo que corresponde a los flujos de información, se observan los siguientes aspectos: (i) el consumidor realiza la compra del producto o servicio por

<sup>34</sup> Por su traducción libre al inglés se utiliza para describir actividades, transacciones o situaciones que ocurren entre dos o más países.

<sup>35</sup> Para actividades de procesamiento, autorización, compensación y liquidación.

<sup>36</sup> Folio 56 de la CARPETA RESERVADA No. 1 del EXPEDIENTE FÍSICO. Declaración **FEDERICO MARTÍNEZ GONZÁLEZ**. Country manager de **MASTERCARD COLOMBIA** y representante legal suplente de **MASTERCARD ADMINISTRADORA**. Minuto 32:12.

“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”

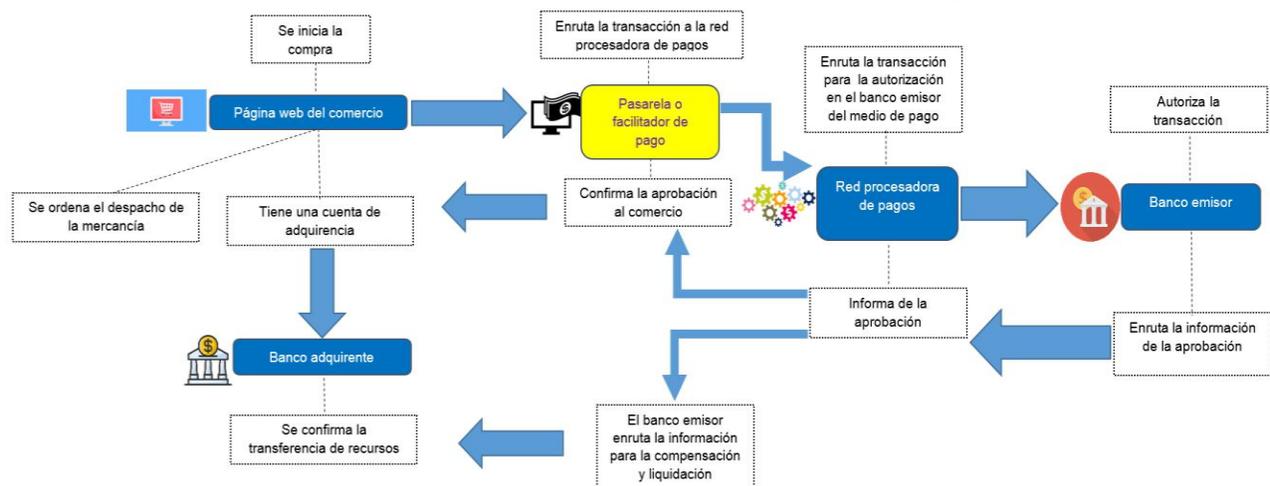
medio de su tarjeta crédito o débito; (ii) la franquicia recibe la información y la transmite al banco emisor para su respectiva validación; (iii) el banco emisor autoriza la transacción y lo informa a la franquicia; (iv) la franquicia, por medio de la administradora del sistema de pagos de su propia red, le informa al consumidor, al adquirente extranjero y al comercio extranjero sobre la aprobación de la transacción; y (v) finalmente, el comercio extranjero despacha el bien o presta el servicio al consumidor tarjetahabiente.

Respecto a los flujos de dinero, se observan los siguientes aspectos: (i) el cargo de la compra al tarjetahabiente, (ii) el emisor abona el cargo al adquirente extranjero mediante la cámara de compensación de la red de la marca o franquicia de tarjetas de pago y (iii) el adquirente extranjero abona el pago al comercio electrónico extranjero. Sobre las tasas por cobro de servicios es importante mencionar que las principales son: (i) la tasa interbancaria de intercambio entre emisor y adquirente extranjero y (ii) la comisión de adquirencia que el comercio extranjero debe pagarle al adquirente extranjero.

#### - Descripción del rol de los facilitadores y agregadores en las transacciones de comercio electrónico

De acuerdo con estudios técnicos de la **URF** la evolución del sistema de pagos de bajo valor ha permitido la apertura de nuevos modelos de negocio que han ampliado los medios de pago. En el caso de tarjetas débito y crédito, gracias al crecimiento del comercio electrónico, se han desarrollado subdivisiones de actividades en las cadenas de pago y esto ha generado el surgimiento de nuevos agentes económicos. Es el caso de las pasarelas de pago que facilitan el procesamiento de pagos por internet<sup>37</sup>. Y de los agregadores de pago que se responsabilizan de la vinculación de los comercios en el sistema a través de herramientas tecnológicas, equipos, enrutamiento de información y demás funciones de facilitador o pasarela, pero también, recauda los pagos a nombre de un comercio para luego transferírselos de forma agregada<sup>38</sup>. Las siguientes figuras muestran los modelos simples de la transacción de pago electrónico no presente con intervención de una pasarela o facilitador de pagos y con intervención de un agregador de pagos.

**Imagen No. 3. Dinámica del modelo simple de la transacción de pago electrónico no presente con intervención de una pasarela o facilitador de pagos**



Fuente: Elaborado por la Delegatura con base en URF<sup>39</sup>

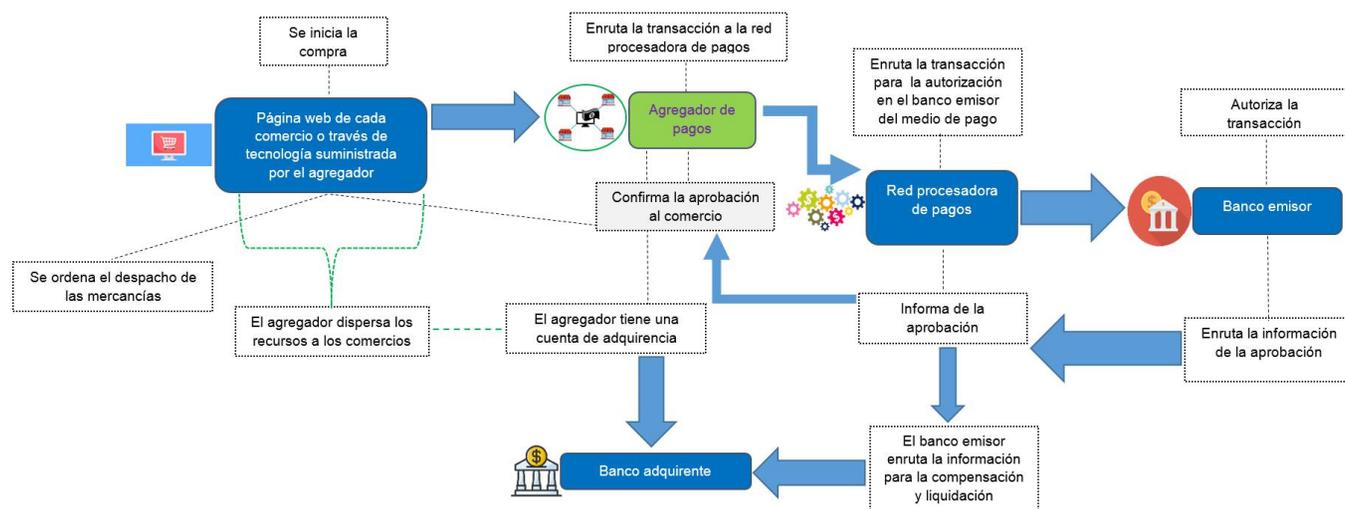
<sup>37</sup> UNIDAD DE REGULACIÓN FINANCIERA (en adelante UFR). Documento técnico. Actualización normativa de los sistemas de pago de bajo valor. Diciembre de 2019. Páginas 15 y 16. Ver: [https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-106608%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-106608%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased). Consulta: 2 de junio de 2023.

<sup>38</sup> UNIDAD DE REGULACIÓN FINANCIERA (en adelante UFR). Documento técnico. Actualización normativa de los sistemas de pago de bajo valor. Diciembre de 2019. Páginas 18 y 19. Ver: [https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-106608%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-106608%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased). Consulta: 2 de junio de 2023.

<sup>39</sup> UFR. “Estudio sobre los sistemas de pago de bajo valor y su regulación”. Disponible en: [https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-106608%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-106608%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased), consultado el 2 de junio de 2023.

“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”

**Imagen No. 4. Dinámica del modelo simple de la transacción de pago electrónico no presente con intervención de un agregador de pagos**



Fuente: Elaborado por la Delegatura con base en URF<sup>40</sup>.

Tanto las pasarelas o facilitadores como los agregadores surgen como soluciones a la necesidad de los comercios de aceptar pagos electrónicos. Las figuras anteriores muestran las diferencias entre el rol de una pasarela y un agregador. En el caso de la pasarela, el comercio la contrata para el procesamiento de pagos en línea, pero en todo caso, debe suscribir también un contrato con un banco adquirente para acceder al sistema de pagos. En el caso del agregador, el comercio lo contrata para que suministre la tecnología que lo conecta con la red, procese los pagos y los recaude a nombre del comercio de forma agregada. En este escenario, el comercio paga al agregador una comisión y a su vez debe suscribir un contrato con un banco adquirente. Posteriormente, el adquirente cobra una tasa de descuento genérica por el procesamiento del pago<sup>41</sup> y esto permite agregar las ventas de los comercios con los que el agregador tiene vinculación contractual. De esta forma, se pueden procesar los pagos de los comercios por medio de la actividad agregadora.

#### - Descripción del modelo alternativo o **LCA**

El *modelo alternativo* es conocido en el sector del comercio electrónico como **LCA** o agentes de retención local<sup>42</sup>. En este modelo, el agregador de pagos en Colombia recauda el pago resultante de las ventas de productos y servicios de comercio extranjero. Lo anterior se da para compras en línea que se realizan con una tarjeta de pago emitida en Colombia sin necesidad de que la misma tenga restricciones o activaciones especiales para transacciones internacionales. Esto debido a que la transacción se realiza de forma local entre el tarjetahabiente y el agregador de pago que tiene una relación con un banco adquirente local.

Se trata de transacciones que deben pasar por cualquiera de las redes procesadoras y cámaras de compensación y liquidación que operan en Colombia. En ese sentido, en este modelo los cobros asociados a las transacciones se realizan en moneda local. Ejemplo de esto son los pagos por la suscripción a aplicaciones de *streaming*, o las llamadas OTT<sup>43</sup> de pago. Para la compra de bienes o servicios en línea, el comercio extranjero suscribe el contrato de recaudo con el agregador de pago, y este, a su vez suscribe contrato con un banco adquirente local para luego dispersar los recursos al

<sup>40</sup> UFR. “Estudio sobre los sistemas de pago de bajo valor y su regulación”. Disponible en: [https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-106608%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-106608%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased), consultado el 2 de junio de 2023.

<sup>41</sup> MDR por sus siglas en inglés *Merchant Discount Rate*.

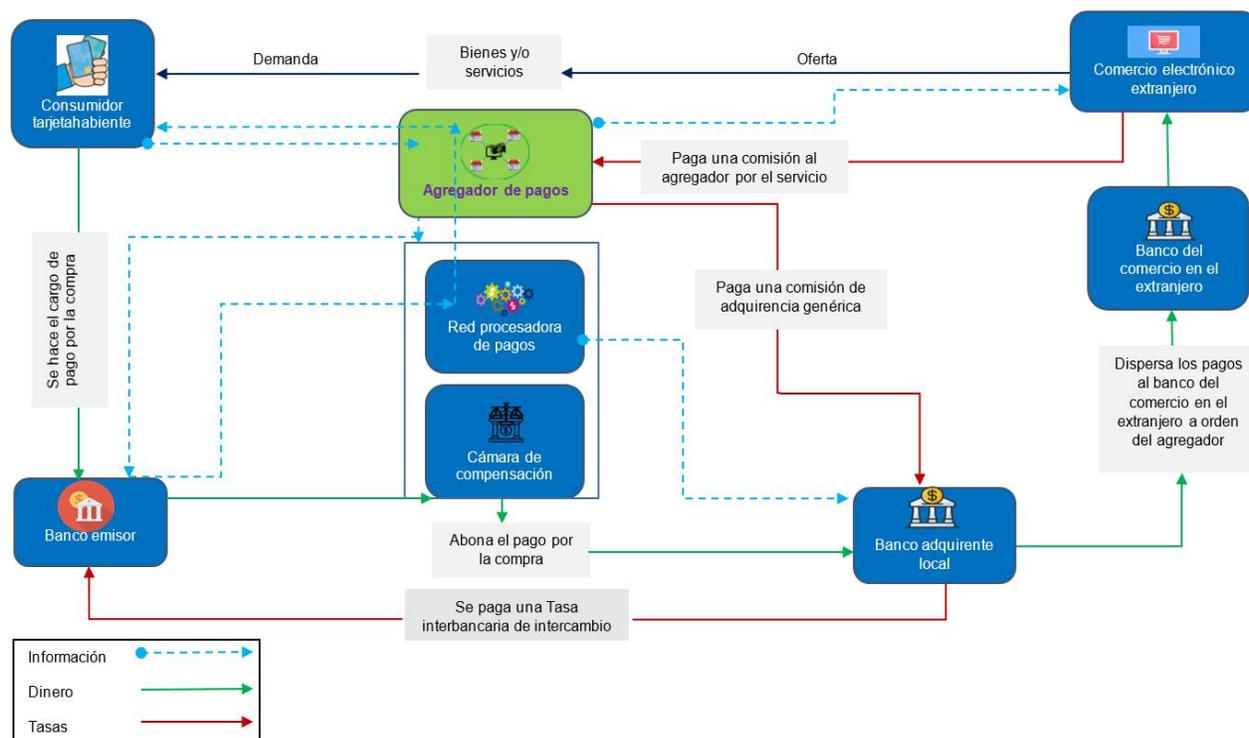
<sup>42</sup> Por su traducción libre al inglés se utiliza para describir actividades que realizan agentes que crean entidades locales para conectar a comercios extranjeros al sistema de pagos de bajo valor y a los consumidores. Son agentes agregadores de pago de acuerdo con la definición de la regulación colombiana. Numeral 3 del Artículo 2.17.1.1.1. del Decreto 2555 de 2010 modificado por el Decreto 1692 de 2020.

<sup>43</sup> Por su sigla en inglés “*Over-The-Top*”. Son servicios de comunicaciones y aplicaciones de entrega de contenido e información a los que los usuarios acceden usando su propia conexión de internet. CRC. “El rol de los servicios OTT en el sector de las comunicaciones en Colombia, impactos y perspectivas regulatorias”. Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/uploads/images/files/Documento%20de%20consulta%20publica%20definicion%20de%20metodologia%20OTT%20rev%20PUB.pdf>, consultado 27 de enero de 2021.

“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”

comercio extranjero de forma agregada, por medio de su banco adquirente extranjero. La siguiente figura muestra la dinámica del modelo **LCA** para el presente caso.

**Imagen No. 5. Modelo alternativo de la transacción de pago electrónico no presente con tarjetas débito y crédito con comercios extranjeros con intervención de un agregador de pago (LCA)**



Fuente: Elaborado por la Delegatura con base en información del expediente<sup>44</sup>.

Como se observa en la gráfica, en este modelo participan los siguientes agentes: el comercio electrónico extranjero, el consumidor o tarjetahabiente, el banco adquirente local, el banco del comercio extranjero, el banco emisor, la Cámara de Compensación, la red procesadora de pagos y el agregador. La dinámica del modelo alternativo comienza con la compra de un bien o servicio por parte de un consumidor tarjetahabiente y finaliza cuando el comercio electrónico extranjero recibe los fondos por esta compra en su cuenta bancaria. En este caso también se intercambian flujos de información y de dinero en cuestión de segundos. Con respecto a los flujos de información se pueden apreciar los siguientes aspectos: (i) el consumidor realiza la compra del producto o servicio por medio de su tarjeta débito o crédito; (ii) el agregador recibe esta información y la remite a la red procesadora de pagos; (iii) la red procesadora transmite la información al banco emisor; (iv) el banco emisor autoriza la transacción y lo informa a la red procesadora de pagos; (v) la red procesadora transmite esta misma información al agregador; (vi) el agregador informa simultáneamente al consumidor y al comercio electrónico extranjero sobre la aprobación de la transacción; (vii) la red procesadora informa sobre la aprobación al banco adquirente local y (viii) finalmente el comercio extranjero despacha el bien o presta el servicio al consumidor tarjetahabiente.

Respecto a los flujos de dinero, se observan los siguientes aspectos: (i) el cargo de la compra al tarjetahabiente, (ii) el emisor abona el cargo al adquirente local del agregador mediante la Cámara de Compensación de una administradora del sistema de pagos de bajo valor colombiana y (iii) el adquirente local agregador dispersa los fondos recaudados al banco del comercio en el extranjero. Sobre las tasas por cobro de servicios es importante mencionar que las principales son: (i) la tasa interbancaria de intercambio entre emisor y adquirente local, (ii) la comisión de adquirencia genérica

<sup>44</sup> Expediente 23-328318/Radicado No. 22-266216-111 de la carpeta EXPEDIENTE DIGITAL RESERVADO. Archivo denominado: “Declaración ampliación denuncia DLOCAL-20221020\_113519-Grabación de la reunión.mp4”. Declaración [REDACTED]. Country manager [REDACTED]. Minuto 2:00. Radicado No. 22-266216-130 de la carpeta EXPEDIENTE DIGITAL RESERVADO. Archivo denominado: “Declaración PPRO COLOMBIA S.A.S.-20221101\_141047-Grabación de la reunión.mp4”. Declaración [REDACTED]. Gerente general [REDACTED]. Minuto 9:30. Radicado No. 22-266216-133 de la carpeta EXPEDIENTE DIGITAL RESERVADO. Archivo denominado: “Declaración ampliación denuncia PAYU-20221101\_090658-Grabación de la reunión.mp4”. Declaración [REDACTED]. Representante legal y CEO de [REDACTED]. Minuto 12:20.

“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”

que debe pagarle el agregador al adquirente local y (iii) el agregador recibe una comisión de servicio por parte del comercio electrónico extranjero.

- Comparativo entre el modelo tradicional y el alternativo

A partir de las dinámicas analizadas previamente, se realizará un comparativo entre el modelo tradicional y el modelo alternativo. Los dos modelos que participan en el mercado posiblemente afectado tienen características similares. Pero también cada uno de estos modelos se desarrolla con condiciones diferentes. Por una parte, la siguiente tabla resume las principales similitudes entre ambos modelos:

**Tabla No. 2. Similitudes entre el modelo tradicional y el modelo alternativo**

CARACTERÍSTICAS SIMILARES	MODELO TRADICIONAL	MODELO ALTERNATIVO
Instrumentos de pago	Tarjetas de pago débito y crédito	Tarjetas de pago débito y crédito
Tipo de transacción	No presente	No presente
Origen de la transacción del tarjetahabiente	Doméstico	Doméstico
País de emisión del instrumento de pago	Doméstico	Doméstico
Tipo de comercio	Electrónico	Electrónico
País de operación del comercio	Extranjero	Extranjero
País del banco emisor	Doméstico	Doméstico
Modalidad de la transacción de bienes y servicios para tarjetahabiente y comercio extranjero	Trasnacional	Trasnacional

Fuente: Elaborada por la Delegatura

Con base en la tabla de similitudes en los dos modelos la transacción real de carácter transnacional de bienes y servicios se da entre un consumidor ubicado en Colombia con un comercio ubicado en el extranjero. A su vez, las transacciones se dan con los mismos instrumentos de pago, de forma electrónica y con un emisor local. En la siguiente tabla se resumen las principales diferencias entre el modelo tradicional y el modelo alternativo:

**Tabla No. 3. Diferencias entre el modelo tradicional y el modelo alternativo**

CONDICIONES DIFERENTES	MODELO TRADICIONAL	MODELO ALTERNATIVO
País del banco adquirente de la transacción principal (con el emisor local)	Extranjero	Doméstico
Habilitaciones, autorizaciones o permisos especiales de la tarjeta de pago	Activación para transacciones internacionales	No requiere activación para transacciones internacionales
Uso de redes de procesamiento de pago	Rieles de información de la franquicia	Rieles de información de múltiples procesadores de pago locales
Uso de redes de compensación y liquidación	Redes de compensación y liquidación de la franquicia	Redes de compensación y liquidación de múltiples cámaras de compensación locales
Tipo de cambio del cobro por la transacción de bienes y servicios	Conversión de pagos a moneda extranjera	Moneda local
Número de cuotas a diferir en tarjetas de crédito	Mensuales estándar (24, 36, 48, cuotas)	Mensuales particulares (Número de meses a elección del tarjetahabiente)
Modalidad de la transacción monetaria para el tarjetahabiente	Trasnacional	Doméstica
Intervención de un banco adquirente local	No interviene	Interviene
Modalidad de la transacción monetaria para las redes de procesamiento de pagos	Trasnacional	Doméstica
Modalidad de la transacción monetaria para las redes de compensación y liquidación	Trasnacional	Doméstica
Flujos de información sobre el tarjetahabiente	Rieles de información de la franquicia	Rieles de información de múltiples procesadores de pago locales
Flujos de información sobre el comercio extranjero	Rieles de información de la franquicia	Rieles de información de múltiples procesadores de pago locales
Cobro de la Tasa interbancaria de intercambio	Entre un emisor local y un adquirente extranjero	Entre un emisor local y adquirente local

Fuente: Elaborada por la Delegatura

*“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”*

Con base en lo relacionado en la tabla anterior se destacan las siguientes diferencias entre un modelo y el otro. El modelo tradicional relaciona al banco emisor local con un banco adquirente localizado en el extranjero, mientras el modelo alternativo lo hace con un adquirente local. Por esta circunstancia, el cobro de la transacción real se realiza en moneda extranjera en el modelo tradicional, mientras en el modelo alternativo la transacción se realiza en moneda local (pesos colombianos). Esto también implica que del procesamiento de pagos entre el adquirente y el emisor se cobre una tasa de interbancaria de intercambio entre un emisor local y tipos de adquirentes distintos para cada modelo. A su vez, el tarjetahabiente no requiere de autorizaciones o habilitaciones especiales de transacciones internacionales de su tarjeta de pago en el modelo alternativo, como sí lo requiere en el modelo tradicional. Esto implica que en el modelo tradicional no exista intervención de un adquirente local como sí ocurre en el modelo alternativo.

Por otro lado, la información sobre los dos intervinientes en el sistema, tarjetahabiente y comercio electrónico extranjero, pasan por rieles distintos entre los dos modelos. En el caso del modelo tradicional se usan los rieles de información de las redes de la franquicia de la marca de la tarjeta débito o crédito, mientras que en el alternativo se usan rieles de información de las redes procesadoras de pagos de múltiples agentes locales de procesamiento, compensación y liquidación. Por ende, en el modelo alternativo se genera la posibilidad de que los tarjetahabientes puedan elegir el número de cuotas a las que desea diferir su pago, por supuesto, ligado a la gestión que realice el agregador de pagos en la transacción. En el modelo tradicional el número de cuotas diferidas es estándar de acuerdo con lo estipulado por la franquicia y la forma en que consolide y transporte la información en cada etapa de la transacción.

### 11.3. La región geográfica preliminarmente afectada

En la presente actuación, la Delegatura desarrolla una hipótesis en la que se señala que la franquicia **MASTERCARD** habría impuesto una serie de restricciones y condiciones orientadas a impedir o evitar la participación de los facilitadores o agregadores de pago que llevan a cabo transacciones de origen doméstico con comercios extranjeros<sup>45</sup>. Sobre el particular, las denuncias que dieron origen a esta actuación señalan que las restricciones se darían en las transacciones con tarjetas débito y crédito para el pago de bienes y servicios ofrecidos en línea por un comercio extranjero<sup>46</sup>.

Es importante aclarar que para la franquicia las transacciones transfronterizas están estipuladas en virtud de las condiciones contractuales con los agentes ubicados en un país para el uso de su marca de tarjetas. Por lo tanto, **MASTERCARD** tiene unos contratos de licencias emisoras y licencias adquirentes. Los contratos enmarcarían el límite geográfico de la operación y el uso de la marca desde el lado del emisor y el lado del adquirente. En consecuencia, las transacciones transfronterizas serían las que involucran un emisor o un adquirente por fuera del ámbito geográfico otorgado por medio de las respectivas licencias. Por esta razón, el modelo alternativo (**LCA**) no involucra transacciones transfronterizas desde la perspectiva del uso de la marca de la tarjeta de pago débito o crédito. Primero, porque es un instrumento de pago emitido por una entidad colombiana para el uso de un tarjetahabiente que origina su transacción en Colombia. Segundo, porque el proceso de adquirencia es local y se hace con una entidad colombiana. Tercero, porque el agente económico, sea de bienes o servicios, al que se le realiza el servicio de adquirencia es un agregador constituido legalmente en Colombia y autorizado, entre otras cosas, para proveer servicios de pago del adquirente, vincular a los comercios al sistema de pago de bajo valor y recaudar en su nombre los fondos resultantes de las órdenes de pago o transferencia de fondos a su favor<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> Expediente 23-328318/Radicado No. 22-266216-0 de la carpeta EXPEDIENTE DIGITAL RESERVADO. Archivo denominado: “22266216--0000000003.pdf”. Radicado No. 22-266216-99 de la carpeta EXPEDIENTE DIGITAL RESERVADO. Archivo denominado: “Solicitud de intervención y de ampliación de medidas cautelares(10449299.2)”. Páginas 3 y 4. Radicado No. 22-314389-0. Archivo denominado: “22314389—0000000003.pdf”. Página 18.

<sup>46</sup> Expediente 23-328318/Carpeta expediente digital reservado – Consecutivo 0. Archivo denominado: “22266216--0000000003.pdf”. Carpeta expediente digital reservado – Consecutivo 99. Archivo denominado: “Solicitud de intervención y de ampliación de medidas cautelares(10449299.2)”. Páginas 3 y 4. También el siguiente radicado acumulado al presente trámite administrativo: 22-314389. Consecutivo 0. Archivo denominado: “22314389—0000000003.pdf”. Página 18.

<sup>47</sup> D. 1692/2020, Art. 2.17.1.1.1., num.3.

“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”

El agregador o facilitador no interviene en las transacciones transfronterizas. Es la franquicia con su respectiva marca la encargada de realizar las actividades de autorización y enrutamiento por medio de su red global de toda la información para el procesamiento del pago en lo que corresponde a su compensación y liquidación. En esa medida, la franquicia es la que cuenta con la infraestructura tecnológica para asegurar los pagos digitales en distintas partes del mundo. Para transacciones domésticas estos procesos de enrutamiento, compensación y liquidación se realizan a través de redes procesadoras y administradoras del sistema de pagos de bajo valor localizadas y autorizadas en Colombia.

Para el caso concreto, es de aclarar que **MASTERCARD ADMINISTRADORA**, como administradora del sistema de pagos de bajo valor y entidad vinculada a **MASTERCARD INTERNATIONAL**, desarrolla su objeto social por medio de actividades relacionadas con la administración de pagos originados a partir de cualquier medio electrónico. Las necesidades de compensación y liquidación transfronteriza de la marca **MASTERCARD** son ejecutadas exclusivamente por la red global de la franquicia<sup>48</sup>. En el caso de **MASTERCAD ADMINISTRADORA** las actividades de autorización, compensación y liquidación se desarrollan para transacciones domésticas. En todo caso en el desarrollo del resto de actividades indica explícitamente propiciar por la universalidad de la prestación de sus servicios realizando las gestiones técnicas y contractuales necesarias para su prestación con cobertura nacional e internacional<sup>49</sup>. Esto implica que la administradora, vinculada a la franquicia, puede procesar en su red las transacciones que se originan en Colombia.

Con base en lo antes señalado, la Delegatura considera que la región geográfica preliminarmente afectada se circunscribe a las operaciones transaccionales originadas en Colombia. En esa línea, las estrategias implementadas por **MASTERCARD** con el fin de obstaculizar la participación de los agregadores habrían afectado las transacciones originadas en todo el territorio nacional que están asociadas con comercios ubicados en el extranjero.

#### 11.4. Descripción de los agentes investigados en la presente actuación

##### 11.4.1. MASTERCARD INTERNATIONAL

Es la compañía matriz global de la marca de la franquicia **MASTERCARD** de tecnología de pagos para conectar con la economía digital a individuos, empresas, instituciones financieras y gobiernos en más de 210 países y territorios de todo el mundo<sup>50</sup>. Fue fundada en 1970 cambiando su nombre de ICA (Interbanck Card Association) a **MASTERCARD INTERNATIONAL**. En 1985 adquirió la red de cajeros **CIRRUS**, y en 1991 lanzaron **MAESTRO** como primera red de débito de puntos de venta en línea en el mundo. Entre 2002 y 2013 realizó varias adquisiciones y fusiones para consolidarse como una compañía de tecnología que desarrolla actividades asociadas a pagos electrónicos a nivel mundial. Durante el segundo trimestre de 2023 alcanzó 3.221 millones de tarjetas en todo el mundo y cerca de 35,5 billones de transacciones<sup>51</sup>.

En Colombia se constituyeron dos sociedades para la representación de la matriz. En dicha constitución intervinieron sociedades vinculadas al grupo empresarial de **MASTERCARD**. Cada sociedad tiene una participación accionaria en las sociedades constituidas en Colombia, lo que se enunciará en líneas siguientes.

<sup>48</sup> Folio 60 de la carpeta reservada No. 1 del expediente físico. Declaración [REDACTED]. Representante legal de **MASTERCARD ADMINISTRADORA**. Minuto 14:19. **MASTERCARD**. Relaciones con inversionistas. Informe de sostenibilidad de **MASTERCARD**. Disponible en: <https://investor.mastercard.com/overview/>. Documento denominado “Mastercard 2022 Environmental, Social and Governance Report”. Página 5. Consultado el 15 de agosto de 2023.

<sup>49</sup> Expediente23-328318/Radicado No. 22-266216-68 de la carpeta EXPEDIENTE DIGITAL RESERVADO.. Archivo denominado: “22266216—0006800006.pdf”. Artículo 4, numeral 2, literal e. Página 4.

<sup>50</sup> **MASTERCARD**. Visión. Quiénes somos. Disponible en: <https://www.mastercard.com.co/es-co/vision/quienes-somos.html>. Consultado el 15 de agosto de 2023.

<sup>51</sup> **MASTERCARD**. Relaciones con inversionistas. Más información sobre nuestras marcas. Historia de la marca. Disponible en: <https://brand.mastercard.com/brandcenter-es/more-about-our-brands/brand-history.html>. Consultado el 15 de agosto de 2023.

“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”

#### 11.4.2. MASTERCARD COLOMBIA

La sociedad **MASTERCARD COLOMBIA** se constituyó como sucursal de **MASTERCARD INTERNATIONAL** mediante Escrituras Públicas Nos. 627 y 781 del 10 y 24 de marzo de 1995. Tiene por objeto apoyar a las entidades financieras, miembros y concesionarios de la matriz o sus subsidiarias y filiales en el desarrollo y promoción de programas y actividades relacionadas a sistemas de pago, procesamiento de transacciones y actividades relacionadas en Colombia <sup>52</sup>.

Es importante precisar que la sociedad matriz ejerce situación de control y grupo empresarial sobre la sociedad **MASTERCARD COLOMBIA**, de acuerdo con los presupuestos definidos en el numeral 1 del artículo 261 del Código de Comercio y el artículo 28 de la Ley 222 de 1995. La situación de control y grupo empresarial fue inscrita el 27 de mayo de 2019<sup>53</sup>.

#### 11.4.3. MASTERCARD ADMINISTRADORA

La sociedad **MASTERCARD ADMINISTRADORA** se constituyó el 20 de septiembre de 2016, de acuerdo con la matrícula inscrita con el No. 02735104<sup>54</sup>. Tiene por objeto administrar el sistema de pagos de bajo valor originados con cualquier medio electrónico de pago como tarjetas de crédito, débito y prepago, tarjetas virtuales, dispositivos móviles de pago y recepción de pagos. Sus principales funciones son autorizar, compensar y liquidar transacciones financieras entre los participantes del sistema<sup>55</sup>.

Es importante precisar que la sociedad matriz ejerce situación de control y grupo empresarial sobre la sociedad **MASTERCARD ADMINISTRADORA**, de acuerdo con los presupuestos definidos en el numeral 1 del artículo 261 del Código de Comercio y el artículo 28 de la Ley 222 de 1995. La situación de control fue inscrita el 22 de noviembre de 2016. Y la configuración de la situación de grupo empresarial fue inscrita el 2 de mayo de 2019<sup>56</sup>.

#### 11.5. Conclusiones sobre el mercado posiblemente afectado

- De acuerdo con las múltiples dinámicas que se presentan en el sistema de pago de bajo valor, y con las denuncias allegadas a esta Delegatura, el mercado posiblemente afectado es el de servicios de pago de transacciones no presentes con tarjetas débito o crédito que se realizan desde Colombia con comercios extranjeros.
- En el sistema de pago de bajo valor se encuentran las transacciones que se realizan en redes, tarjetas y cajeros. Estas representan el mayor número de operaciones en el sistema, particularmente las transacciones con tarjetas, que han crecido en la última década.
- En el sistema participan distintos agentes, como las franquicias y los facilitadores o agregadores de pago. Estos últimos surgieron como una alternativa para que más comercios se vincularan al sistema y a las transacciones del comercio electrónico.
- El medio de pago que más ha crecido desde 2020 ha sido el no presente (comercio electrónico) por medio del pago con tarjetas débito y crédito. El modelo que describe la transacción se denomina “*de cuatro partes*” y en él intervienen los tipos de agentes del sistema. Este modelo puede alcanzar mayor complejidad si la transacción es de carácter doméstica o transfronteriza o si involucra nuevos agentes, como los facilitadores o pasarelas, las franquicias de tarjetas de pago y los agregadores.

<sup>52</sup> **REGISTRO ÚNICO EMPRESARIAL** (en adelante **RUES**). Certificado de Existencia y Representación Legal identificado con NIT 830002631. Página 2.

<sup>53</sup> **REGISTRO ÚNICO EMPRESARIAL** (en adelante **RUES**). Certificado de Existencia y Representación Legal identificado con NIT 830002631. Páginas 6.

<sup>54</sup> **REGISTRO ÚNICO EMPRESARIAL** (en adelante **RUES**). Certificado de Existencia y Representación Legal identificado con NIT 901010458. Página 1.

<sup>55</sup> **REGISTRO ÚNICO EMPRESARIAL** (en adelante **RUES**). Certificado de Existencia y Representación Legal identificado con NIT 901010458. Páginas 1 y 2.

<sup>56</sup> **REGISTRO ÚNICO EMPRESARIAL** (en adelante **RUES**). Certificado de Existencia y Representación Legal identificado con NIT 901010458. Páginas 5 y 6.

“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”

- El mercado tiene dos tipos de modelos. Por un lado, el modelo tradicional o *cross border*, en el que las transacciones se manejan como transfronterizas y existe una participación central de las marcas de las franquicias en el procesamiento, autorización, compensación y liquidación. En este modelo existen algunas barreras sistemáticas de las franquicias hacia el tarjetahabiente y el comercio extranjero por autorizaciones especiales de uso, el tipo de cambio extranjero de la transacción y otras condiciones de cobro. Por otro lado, el modelo alternativo o **LCA** permite que las transacciones se desarrollen como domésticas. En este modelo, los agregadores de pago participan como intermediadores en la transacción por medio de contratos que suscriben con agentes adquirientes locales. El anterior vínculo contractual permite que los agregadores recauden los pagos electrónicos a nombre del comercio extranjero.

- El modelo alternativo derriba las barreras sistemáticas del modelo tradicional y permite hacer compras a comercios extranjeros pagando en pesos colombianos, sin autorizaciones especiales de uso de la tarjeta y con condiciones más autónomas por parte del tarjetahabiente.

**12.** Que los elementos fácticos y probatorios que obran en el expediente permiten demostrar que **MASTERCARD** habría desarrollado una serie de estrategias orientadas a obstaculizar las operaciones de los facilitadores o agregadores en el mercado de transacciones mediante tarjeta no presente con comercios extranjeros. Según las evidencias, los agentes investigados habrían desplegado las siguientes estrategias: (i) la elaboración del programa **PIFO** con el fin de regularizar la participación de los agregadores en el mercado y reemplazar el modelo **LCA** y (ii) el envío de una serie de comunicaciones advirtiendo a sus clientes sobre los posibles incumplimientos a las reglas del contrato de franquicia por cuenta de las operaciones llevadas a cabo con agentes del modelo **LCA**. Así mismo, se habría requerido información relevante relacionada con las operaciones de los agentes facilitadores o agregadores y enlistado las posibles consecuencias económicas por los incumplimientos al contrato en mención. Las estrategias antes señaladas habrían tenido como finalidad abarcar todas las operaciones del modelo **LCA**, impedir su funcionamiento en el mercado y trasladar los beneficios económicos de este modelo hacia los modelos de operación controlados por los agentes investigados.

La exposición de este capítulo seguirá el siguiente orden. En primer lugar, se describirá la estrategia de **MASTERCARD** relacionada con la elaboración del programa **PIFO** con el fin de regularizar a los agregadores en el mercado. En segundo lugar, se presentará la estrategia de **MASTERCARD** consistente en el envío de múltiples comunicaciones a sus clientes y las repercusiones que generaron estas comunicaciones en el mercado. En tercer lugar, se expondrán los motivos por los cuales se considera que el propósito de **MASTERCARD** en la implementación del programa **PIFO** capturar las ganancias obtenidas por el modelo **LCA** y trasladarlas hacia los modelos vigilados y controlados por la franquicia (rentas explotativas) e incrementar el costo de funcionamiento de los agregadores para desincentivarlos de participar en el mercado (efectos exclusorios). Finalmente, se presentarán algunas conclusiones sobre este capítulo.

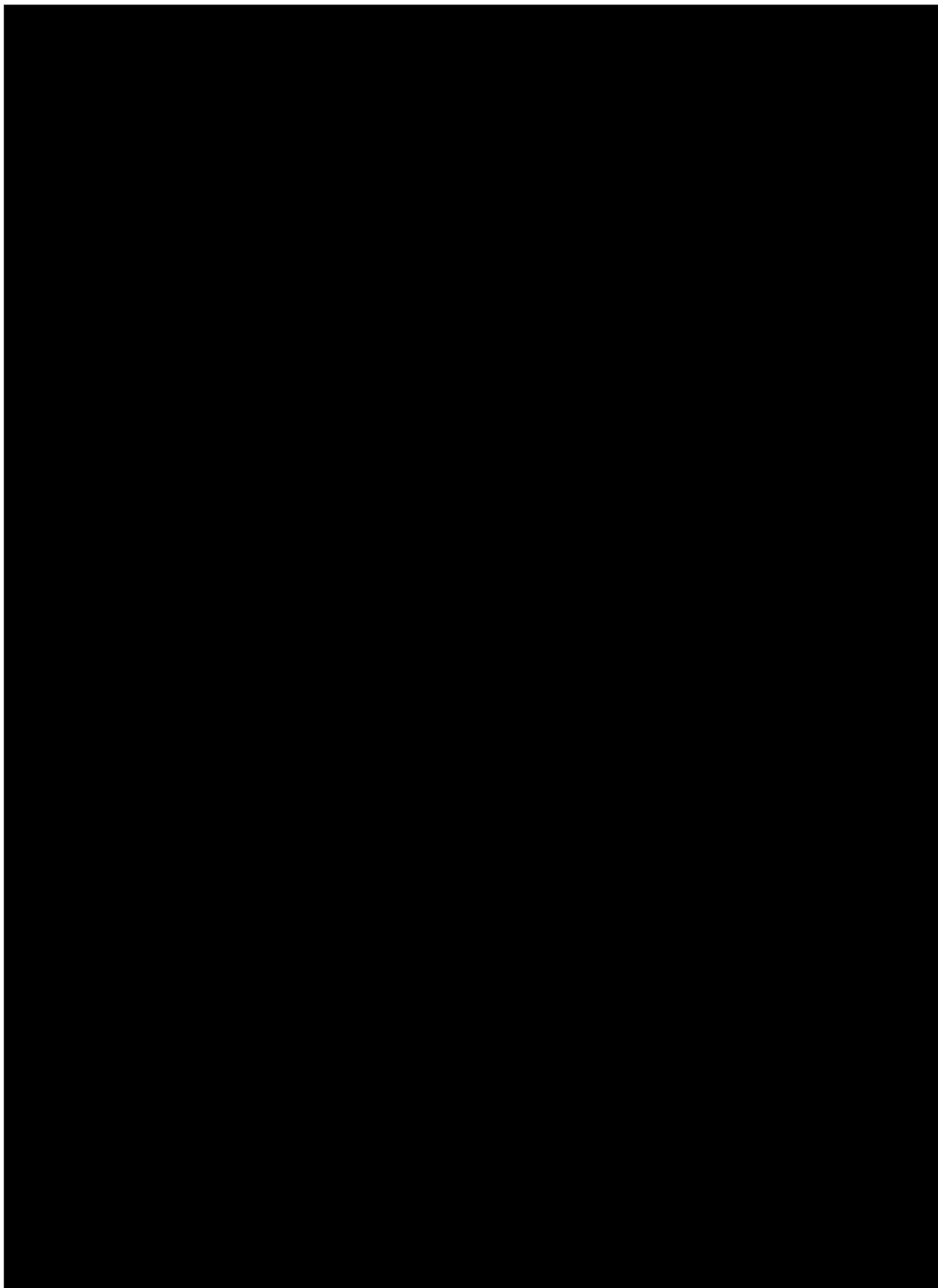
### **12.1. Sobre la elaboración del programa PIFO con el fin de regularizar la participación de los agregadores en el mercado y reemplazar el modelo LCA**

Con fundamento en el material probatorio que obra en el expediente, la franquicia **MASTERCARD** habría diseñado su propio programa **PIFO** con el propósito de establecer una serie de restricciones para la participación de los agregadores en el mercado.

En enero de 2022, por medio de una comunicación con asunto “*Adquisición de comerciantes internacionales a través de operadores de divisas intermediarios de pagos (PIFO)*” [REDACTED] (Country Manager de **MASTERCARD COLOMBIA**) le anunció al [REDACTED], al igual que a otros adquirentes, algunos puntos claves que rodearían el programa **PIFO**.

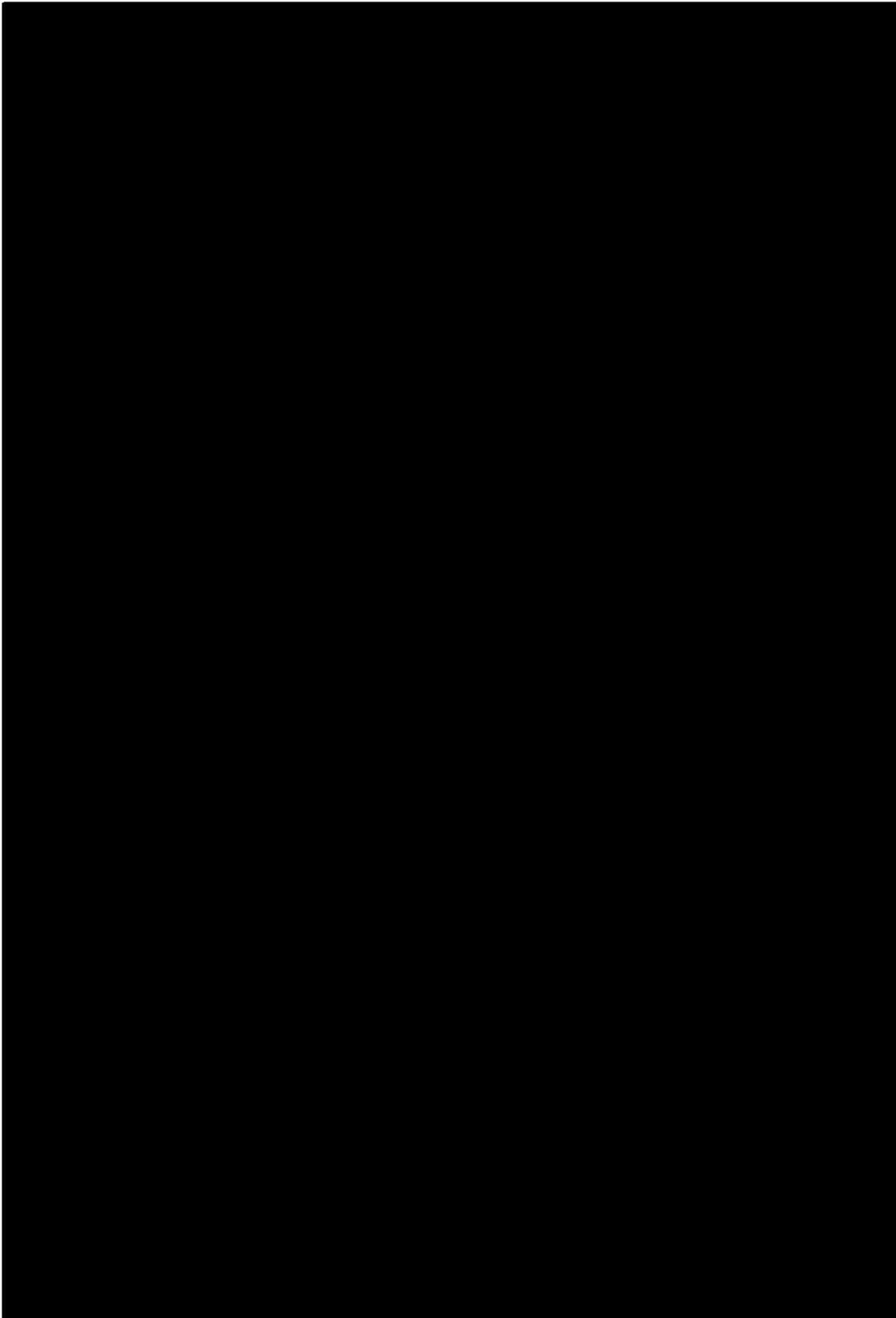
*“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”*

**Imagen No. 6 Comunicación con asunto “Adquisición de comerciantes internacionales a través de operadores de divisas intermediarios de pagos (PIFO)”<sup>57</sup>**

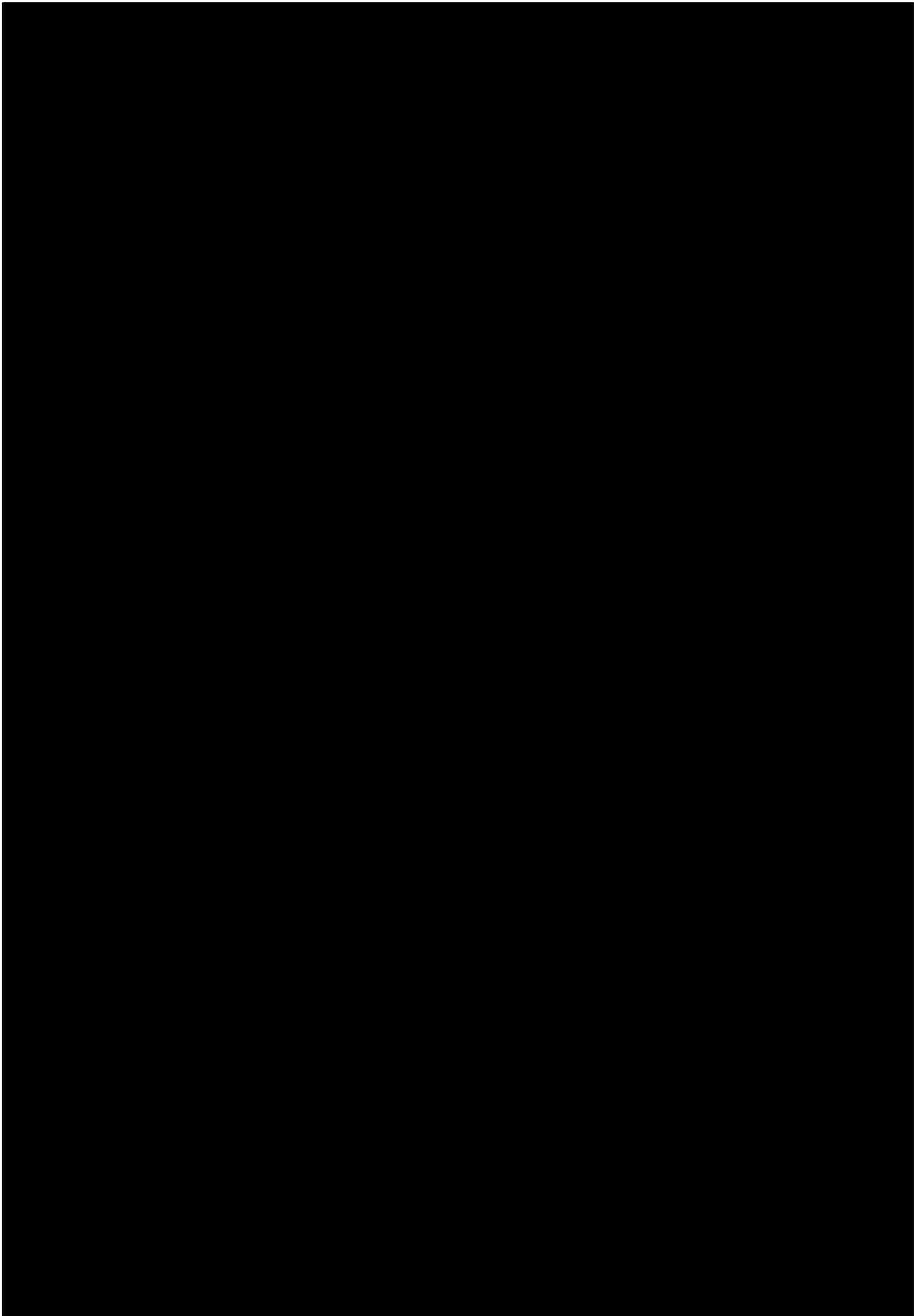


<sup>57</sup> 23-328318 MASTERCARD/Expediente digital/Cuaderno electrónico SIC reservado No. 1/22-266216-294/Información aportada por DLOCAL.

*“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”*



*“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”*



Con fundamento en el texto de la comunicación es posible identificar cuatro aspectos del programa **PIFO**: el propósito aparente del programa, sus características y la forma como sería el relacionamiento de los agentes a partir del programa y las sanciones para los adquirentes de no acogerse a este.

- El propósito aparente del programa **PIFO**

**MASTERCARD** habría buscado implementar su propio modelo **PIFO** sustentado en tres razones. En primer lugar, manifestaron que las operaciones que tramitaron los facilitadores o agregadores vulneraron las reglas de productos y servicios principales de **MASTERCARD**, en especial la 1.7 (área de uso) y 5.5. (ubicación del comercio). Esto es así como quiera que los adquirentes, facilitadores o agregadores de pago solo están autorizados para aceptar, tramitar y enviar operaciones transaccionales con establecimientos de comercio que se encuentren ubicados dentro de la jurisdicción del adquirente (Colombia). En segundo lugar, afirmaron que el modelo alternativo

*“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”*

generaba ventajas injustas para los adquirentes que trabajaban bajo dicho modelo, en comparación con los que no lo hacían. Finalmente, consideraron que la utilización de su programa **PIFO** podría mitigar los riesgos que, desde su perspectiva, se generaban por cuenta de dichas transacciones. Según advirtió la franquicia, las operaciones de adquirencia que cursaban bajo el modelo alternativo podían generar riesgos de lavado de activos, pues no se conocían datos fundamentales como la identificación del comercio extranjero. Por ello, el programa trazó como supuesto objetivo controlar y evitar que la red de pagos se utilizara para actividades ilegales. Sin embargo, como se observará a continuación, el verdadero propósito en la implementación del programa habría consistido en imponer una serie de restricciones para limitar las operaciones y la participación de los agentes agregadores en el mercado.

Nótese que en la comunicación enunciada, la franquicia reconoció los beneficios del modelo alternativo para los tarjetahabientes y para los comercios. Con base en este criterio, **MASTERCARD** habría buscado implementar su programa **PIFO**, con el supuesto fin de rediseñar el sistema de pagos para permitir la integración de los agregadores o facilitadores en el mercado. Sin embargo, la Delegatura pudo constatar que las actuaciones de la franquicia habrían tenido como verdadero propósito regularizar y restringir las operaciones de los agregadores, quienes, a partir de la aplicación de las reglas establecidas en el referido programa, no podrían operar en condiciones diferentes.

#### - Características del programa PIFO

De conformidad con la comunicación enunciada, **MASTERCARD** enlistó las condiciones que debían cumplir los adquirentes para adherirse al programa **PIFO**. En primer lugar, se acotó que el área de uso del adquirente debía estar dentro de la región de América Latina y el Caribe. En segundo lugar, se definió que el programa entraría en vigencia a partir de julio de 2022. En tercer lugar, se indicó que una de las condiciones principales del programa era la suscripción de una adenda. Por medio de esta adenda, el adquirente se adhería y acogía las condiciones y reglas que definiera la franquicia para permitir que se celebraran contratos entre adquirentes, facilitadores y comercios en el extranjero dentro del ambiente electrónico. En cuarto lugar, se dispuso que la autorización, compensación y liquidación de las transacciones se realizaría por medio de la red de la franquicia.

Para permitirle a los facilitadores o agregadores de pago seguir funcionando en el mercado, así como a los adquirentes seguir con su relación con la franquicia, estos agentes debían entregarle a **MASTERCARD** determinada información relacionada con las transacciones. Esto con la finalidad de garantizar la seguridad de la red de **MASTERCARD**, al igual que satisfacer la necesidad de transparencia de los datos. La siguiente es la información a la que se hace referencia<sup>58</sup>:

- Nombre del comercio
- Ubicación del comercio
- Identificación del subcomercio
- Identificación del facilitador o agregador de pago

El costo del programa sería igual al de una transacción transfronteriza. Dado que la franquicia exigía que las transacciones objeto de reproche fueran reconocidas como operaciones transfronterizas, estas debían conmutarse internacionalmente y, por ende, sujetarse a la aplicación de la economía transfronteriza. En este punto, debe considerarse que la misma comunicación se ocupó de definir cuál era el entendimiento que tenía **MASTERCARD** sobre tales operaciones. Pues bien, se reconocería como transfronteriza cualquier transacción en la que el emisor y el comerciante no se encuentren en el mismo país.

Finalmente, en la imagen exhibida anteriormente sería posible evidenciar que **MASTERCARD** les dio a los adquirentes dos opciones. La primera, firmar el apéndice **PIFO**, para adherirse al programa de **MASTERCARD**, con el cumplimiento de todas las reglas que la franquicia impuso. La segunda, poner fin a todas las relaciones con los facilitadores o agregadores de pago. De no acatar alguna de estas dos opciones, **MASTERCARD** impondría una serie de sanciones económicas e, incluso, la suspensión de la licencia de adquisición con la franquicia. Nótese que el reproche de la Delegatura

<sup>58</sup> 23-328318 MASTERCARD/Expediente digital/Cuaderno electrónico SIC reservado No. 1/22-266216-294.

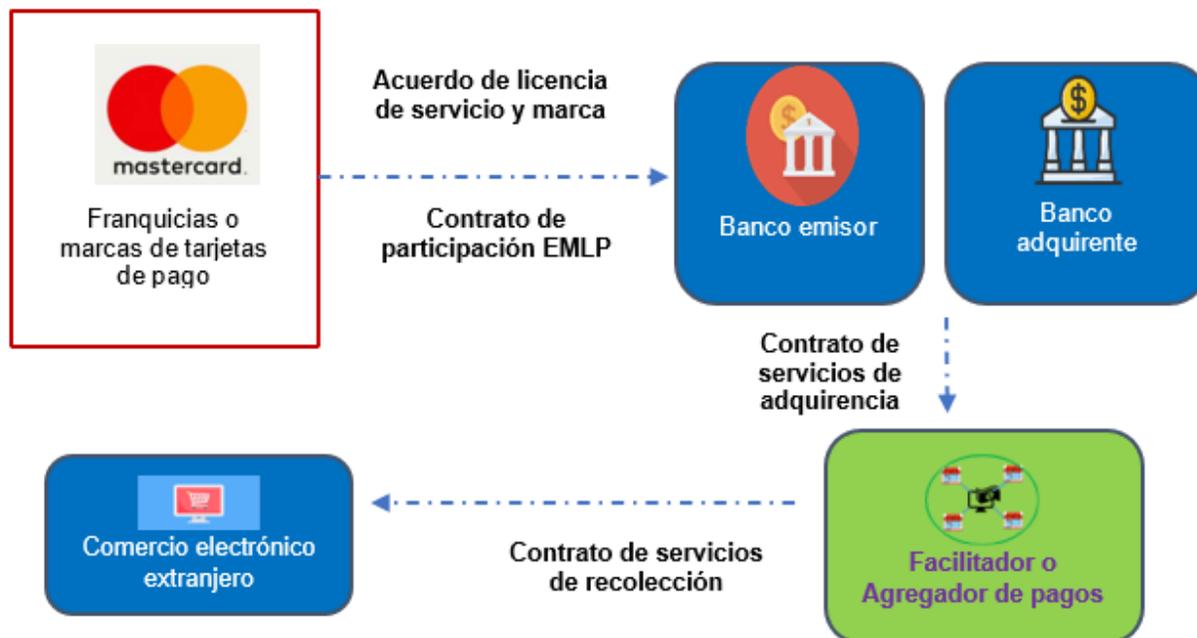
“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”

recae sobre la solicitud de que cesaran y desistieran inmediatamente de todas las operaciones y/o relaciones con dichos facilitadores de pago. Esto como quiera que habría limitado la posibilidad a los adquirentes y emisores de seguir contratando a facilitadores o agregadores de pago, con la libertad que tenían para hacerlo, para realizar el trabajo de contacto con comercios extranjeros. Lo que a su vez resultaría en la imposibilidad de estos facilitadores de actuar en el mercado haciendo uso de sus propias redes de información.

- Relacionamiento de los agentes a partir del programa PIFO

El siguiente esquema ilustra las relaciones que se habrían generado por el programa **PIFO**, en consideración a los actores que intervienen en la dinámica transaccional.

Imagen No. 7. Relacionamiento de los agentes con el programa PIFO



**Fuente:** Elaborado por la Delegatura con base en información obrante en el expediente

De acuerdo con lo anterior, el programa **PIFO** debía regirse por las condiciones que se fijaran en la adenda que suscribirían los agentes emisores y/o adquirentes. Tales condiciones, a su vez, complementarían aquellas que se encontraban previstas en el acuerdo de licencia de servicio y marca que con antelación ya se había suscrito entre estos, así como lo relativo al cumplimiento de las reglas establecidas por la franquicia para dichos efectos. De allí que al adherirse al programa **PIFO** necesariamente debían replantearse los términos que se habían definido entre los adquirentes, facilitadores de pago y/o agregadores, así como los comercios situados en el extranjero, pues entre ellos existían vigentes unas condiciones propias para delimitar el funcionamiento y operatividad de las actividades a las que se obligaba cada uno de dichos agentes.

La revisión de los propósitos, las características y el relacionamiento de los agentes mediante el programa **PIFO**, bajo los supuestos que la franquicia anunció a sus clientes, le permitió a la Delegatura establecer los verdaderos propósitos de **MASTERCARD** para la implementación de este programa.

En principio, el programa planteaba como propósito central que bajo la aceptación de las reglas que lo orientaban se le permitiría a los adquirentes y facilitadores de pago que suscribieran contratos con comercios situados en el extranjero. En ese orden de ideas, si bien es cierto que la franquicia había definido unas reglas para efectos de sus operaciones con los adquirentes, también lo es que la interpretación y aplicación de dichas reglas no podían ir en contravía de la normatividad establecida a nivel nacional para proteger aspectos de tutela constitucional, como lo es la libre participación de las empresas en el mercado.

Otro punto que debe destacarse es que la franquicia pretendía condicionar el procesamiento de las transacciones de adquirencia con comercios ubicados en el extranjero al uso del sistema de **MASTERCARD**. Este asunto llama la atención de la Delegatura pues, en principio, podría

“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”

entenderse como una forma de condicionar el procesamiento de dichas operaciones bajo la aceptación de los términos del programa **PIFO**. En otras palabras, aquellos agentes (adquirentes, facilitadores de pago, agregadores, comercios) que no se adhirieran al programa no podrían adelantar las operaciones comentadas. Además, se habría determinado que las transacciones que se efectuaran por medio de las tarjetas **MASTERCARD** debían necesariamente realizarse usando del sistema administrado a nivel local por **MASTERCARD ADMINISTRADORA**. Téngase en cuenta que esta última sociedad se constituyó con la finalidad de administrar el sistema de pagos de bajo valor originados con cualquier medio electrónico de pago como tarjetas de crédito, débito y prepago, tarjetas virtuales, dispositivos móviles de pago y recepción de pagos. Sus principales funciones son autorizar, compensar y liquidar transacciones financieras entre los participantes del sistema<sup>59</sup>. Lo expuesto resulta relevante, principalmente, porque el numeral 4 del artículo 2.17.2.1.5 del Decreto 1692 de 2020 estableció de manera expresa como prohibición a los administradores del sistema de pagos de bajo valor que restringieran a sus participantes la vinculación como participantes en otras entidades administradoras del sistema de pagos de bajo valor.

Esto es así porque el ánimo del programa **PIFO**, como se indicó, era regularizar las transacciones que se tramitaban entre los adquirentes, facilitadores y/o agregadores y los comercios situados en el extranjero, pero bajo las reglas que definiera **MASTERCARD** para tal propósito. Por ende, dado que una de las exigencias para la entrada al programa era el cumplimiento de las reglas establecidas por la franquicia, iba a ser necesario que las distintas estipulaciones que ya se habían fijado entre esos agentes se replantearan.

Sobre esa base, la Delegatura constató que el programa en mención habría surgido con la finalidad de regularizar las transacciones que se tramitaban a través del modelo alternativo. Esta hipótesis se explicaría con fundamento en las condiciones que se establecieron para el ingreso al programa. Además, en las solicitudes, advertencias y demás manifestaciones que **MASTERCARD INTERNATIONAL** y **MASTERCARD COLOMBIA** le presentaron a sus clientes con ocasión de la entrada en vigencia del programa **PIFO**. En ese orden de ideas, es importante reiterar que el término “regularizar” tiene sentido con fundamento en los objetivos que habría tenido el programa **PIFO** de desacelerar el crecimiento y la participación de los facilitadores de pago y/o agregadores, con el objetivo de que, en adelante, tales operaciones solo cursaran en cumplimiento de las condiciones definidas por la franquicia. Dicha estrategia, incluso, habría tenido como propósito generar la exclusión de los agentes que participan ofertando el modelo alternativo o **LCA**, pues se perdía el mayor incentivo de este –sus costos– al igualarse al modelo tradicional. Esto, nuevamente, por cuenta de las condiciones impartidas en el programa.

Finalmente, cabe agregar que la franquicia **MASTERCARD** habría emprendido una serie de acciones con el propósito de promover, divulgar e implementar el programa **PIFO**. El lanzamiento de este programa estuvo precedido del análisis que efectuó la franquicia en relación con el funcionamiento de las estructuras de adquirencia y la identificación de los agentes que interactúan en las mismas. Reconociendo, inclusive, su importancia en los beneficios para los tarjetahabientes y comercios. **MASTERCARD** habría detectado que los agentes emisores y/o adquirentes, así como los facilitadores de pago y/o agregadores, adelantaron operaciones transaccionales con establecimientos de comercio ubicados por fuera de la jurisdicción del adquirente (Colombia), a las cuales calificó como *transacciones de adquirencia transfronterizas*. En esa medida, a continuación se presentan las comunicaciones enviadas por **MASTERCARD INTERNATIONAL** y **MASTERCARD COLOMBIA** a sus clientes con el fin de asegurar la implementación del programa **PIFO** y las demás estrategias destinadas a obstaculizar la participación de los agregadores o facilitadores en el mercado.

## 12.2. Sobre el envío de múltiples comunicaciones por parte de **MASTERCARD** para obstaculizar las actividades de los agregadores o facilitadores en el mercado

La Delegatura evidenció, al menos preliminarmente, que **MASTERCARD INTERNATIONAL** y **MASTERCARD COLOMBIA** habrían remitido una serie de comunicaciones con el fin de adoptar medidas orientadas a limitar la participación de los agregadores o facilitadores en el mercado. Estas

<sup>59</sup> **REGISTRO ÚNICO EMPRESARIAL** (en adelante **RUES**). Certificado de Existencia y Representación Legal identificado con NIT 901010458. Páginas 1 y 2.

“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”

comunicaciones habrían sido remitidas a los clientes con los que tenía una licencia de uso de la marca de la franquicia y en ellas se habrían relacionado principalmente tres puntos. En primer lugar, **MASTERCARD** les habría advertido a los adquirentes sobre los posibles incumplimientos de las reglas del contrato de franquicia por cuenta de las operaciones de adquirencia que se habrían realizado entre estos, los facilitadores o agregadores de pago y los comercios extranjeros. En segundo lugar, les habría requerido una serie de datos e información relevante relacionada con las operaciones entre los facilitadores o agregadores de pago y los comercios extranjeros. Por último, les habría enlistado las posibles consecuencias por el incumplimiento del contrato.

En suma, las comunicaciones enviadas por la franquicia habrían cumplido con la finalidad de desincentivar a los adquirentes de realizar negocios con los facilitadores o agregadores para de esta forma obstaculizar el funcionamiento del modelo alternativo.

Este capítulo demostrará el desarrollo de la estrategia en el siguiente orden. Primero, se exhibirán las comunicaciones en las que se habrían evidenciado las advertencias y los requerimientos de información sobre la participación de los agregadores en el mercado. Segundo, se expondrán las comunicaciones que demuestran las actuaciones realizadas por los emisores y adquirentes para garantizar el cumplimiento de las instrucciones y advertencias anunciadas por **MASTERCARD**. Finalmente, se mostrarán las comunicaciones en las que se evidenciaría el cumplimiento de las órdenes de **MASTERCARD** por parte de los facilitadores o agregadores.

Para efectos ilustrativos, se exhibirá una muestra de las pruebas encontradas por la Delegatura que darían cuenta de lo señalado. Posteriormente, se enlistarán en una tabla los demás elementos probatorios en los que se podría evidenciar la conducta presuntamente desplegada por **MASTERCARD**. Por lo anterior, téngase en cuenta que existen otros medios probatorios que, sin perjuicio de que no sean exhibidos en el presente acto administrativo, también hacen parte del acervo probatorio que fundamenta esta imputación.

#### **12.2.1. Comunicaciones que evidenciarían las advertencias y los requerimientos de información sobre la participación de los agregadores en el mercado**

La Delegatura encontró que, por lo menos desde enero de 2022, **MASTERCARD INTERNATIONAL** y **MASTERCARD COLOMBIA** habrían enviado una serie de comunicaciones con el fin de advertir a sus clientes sobre posibles incumplimientos a los contratos de franquicia. En opinión de **MASTERCARD**, los incumplimientos serían ocasionados por mantener relaciones comerciales con agregadores o facilitadores en el mercado. Estas comunicaciones también enunciarían las medidas que deberían adoptarse para dar cumplimiento a las condiciones contractuales y las posibles consecuencias económicas que podrían resultar en caso de incumplir con las referidas medidas.

En primer lugar, la Delegatura ya presentó en el numeral 12.1. de esta resolución la comunicación remitida en enero de 2022 por [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] (Country Manager de **MASTERCARD COLOMBIA**) al [REDACTED] con asunto “*Adquisición de comerciantes internacionales a través de operadores de divisas intermediarios de pagos (PIFO)*”<sup>60</sup>. Por medio de esta comunicación, la franquicia tuvo el propósito de llamar la atención al banco adquirente respecto de las transacciones que se realizan con la participación de los facilitadores de pago y los comercios ubicados por fuera del área de uso de los adquirentes. También, como se ilustró, la franquicia manifestó que permitiría la operación del modelo alternativo bajo el cumplimiento de unas reglas y condiciones definidas para su funcionamiento en el modelo **PIFO** de **MASTERCARD LAC**.

Un segundo elemento es la comunicación del 13 de julio de 2022, con el asunto “*Recordatorio de los requisitos relacionados con la Adenda al Acuerdo de Licencia para Operadores FX de intermediación de pagos – seguimiento*”<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> 23-328318 MASTERCARD/Expediente digital/Copia 22-266216 (23-328318) /22-266216 Agregadores de pago / 22-266216-0/ Información aportada por DLOCAL; Expediente digital 23-328318 / Copia 22-266216 (23-328318) / 22-266216 Agregadores de pago / 22-266216-189/ Información aportada por Bancolombia/”PIFO - Letter to Acquirers Jan2022 (Colombia)[69]”.

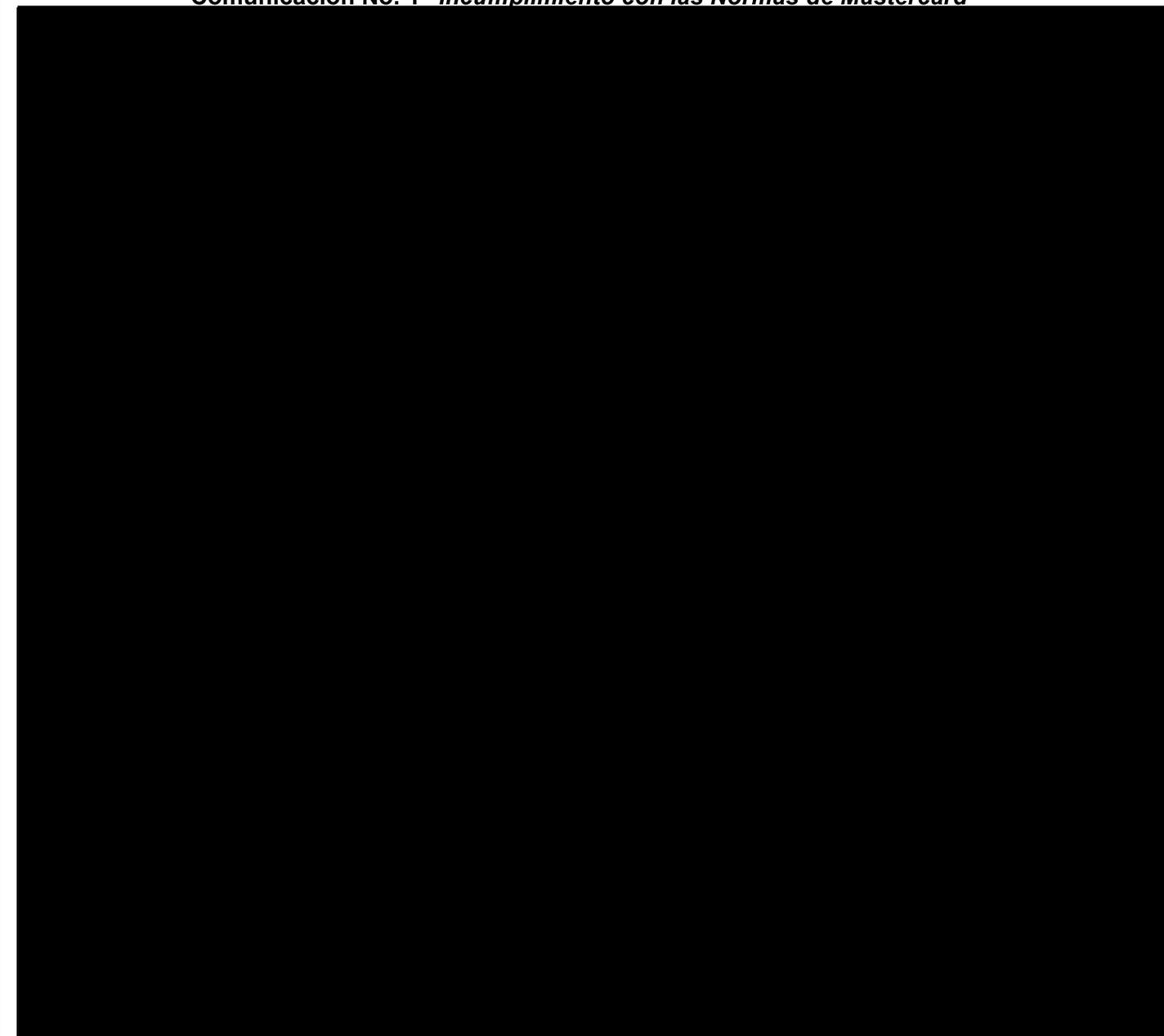
<sup>61</sup> 23-328318 MASTERCARD/Expediente digital/Copia 22-266216 (23-328318) / 22-266216 Agregadores de pago / 22-266216-189/ Información aportada por Bancolombia/” Bancolombia - PIFO Program Rollout July 13 2022”.

*“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”*

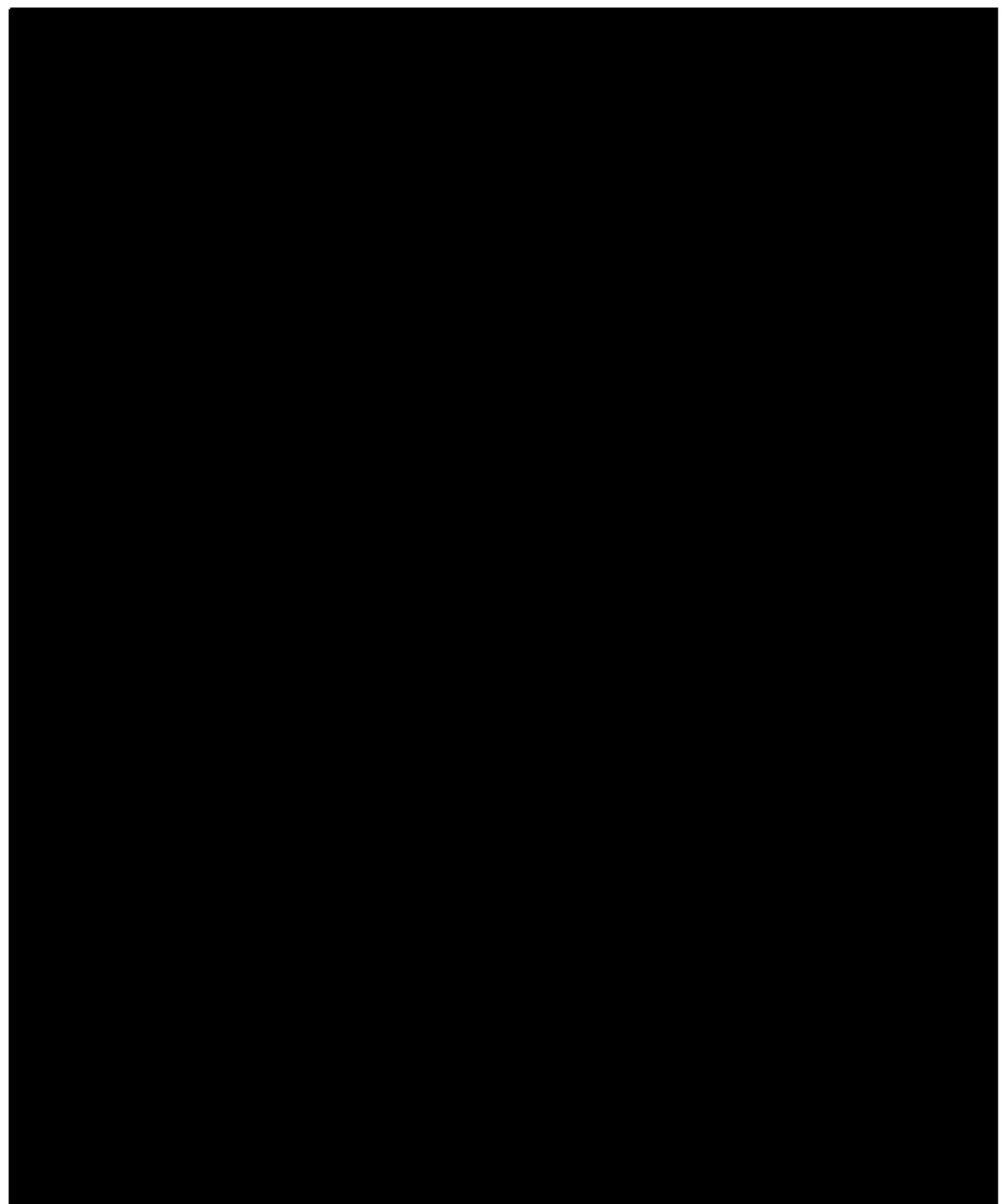
En esta comunicación, [REDACTED] [REDACTED] (vicepresidente senior de franquicias LAC de **MASTERCARD INTERNATIONAL**) le proporcionó a [REDACTED] información adicional sobre los plazos establecidos para el registro en el programa **PIFO**. En particular, le indicó a la adquirente que a partir del 31 de octubre de 2022 todos los facilitadores de pago debían encontrarse registrados por el adquirente en la plataforma “Mastercard Connect”. Adicionalmente, aclaró que, desde esa fecha, el mensaje de la transacción debía contener al menos: (i) nombre del comercio; (ii) comerciante final MCC; (iii) ID del facilitador de pagos y; (iv) Id del sub comercio.

En tercer lugar, debido a que algunos emisores y adquirentes no habían cumplido lo referido en la comunicación de enero de 2022, **MASTERCARD** les habría notificado que habrían incurrido en el incumplimiento de su normatividad. Lo anterior, se habría ocasionado por cuenta de las operaciones que habrían adelantado algunos facilitadores de pagos que tenían relación comercial con el [REDACTED]. Esto se podría evidenciar en la carta del 23 de septiembre de 2022 remitida por el área de desempeño de franquicias clientes de **MASTERCARD INTERNATIONAL**, dirigida a [REDACTED] (funcionaria del [REDACTED]).

**Comunicación No. 1 “Incumplimiento con las Normas de Mastercard”<sup>62</sup>**



*“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”*



Como se observa en la comunicación anterior, **MASTERCARD** habría advertido a [REDACTED] sobre el incumplimiento de las políticas de la franquicia debido a la relación comercial sostenida por este banco con la empresa agregadora o facilitadora denominada **PPRO**. **MASTERCARD** habría remitido esta comunicación con dos tipos de anexos. De una parte, el “anexo A” incluiría una lista de las normas de **MASTERCARD** relacionadas con el incumplimiento, las medidas que deberían adoptarse por parte del cliente (factores mitigantes) y las “valuaciones” aplicables al banco en razón a su incumplimiento. Es importante destacar que las normas relacionadas en este anexo hacen referencia a políticas internas de **MASTERCARD**. Particularmente, se señalan las normas 7.6.6. y 7.10., en las cuales se exige el registro de los datos de los facilitadores de pago en los sistemas de información de la franquicia. De otra parte, el “anexo B” especifica las “valuaciones” o multas derivadas del incumplimiento contractual. Como se observa en este anexo, el valor de la multa se incrementaría en caso de presentar retardos en la adopción de las medidas respectivas. Para el caso en particular, **MASTERCARD** habría advertido en su

“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”

comunicación que realizaría el débito de [REDACTED] ([REDACTED]) de la cuenta de [REDACTED] en una fecha aproximada al 2 de octubre de 2022. Así mismo, señaló que, de no corregir las violaciones a las políticas de la franquicia, se podrían escalar las multas en los términos establecidos en el referido anexo.

Las evidencias antes citadas permiten comprobar que **MASTERCARD** habría remitido comunicaciones a sus clientes con el objetivo de advertir sobre posibles incumplimientos a los contratos de franquicia. Estos incumplimientos estarían justificados en las relaciones comerciales sostenidas entre los clientes de la franquicia y los agregadores o facilitadores. Bajo este pretexto, **MASTERCARD** habría impuesto condiciones a sus clientes con el propósito de mitigar las supuestas violaciones a las políticas de la franquicia. Entre estas condiciones, **MASTERCARD** habría requerido que todos los facilitadores se encontraran registrados en sus sistemas de información, particularmente, en su plataforma “Mastercard Connect”. Adicionalmente, la franquicia habría impuesto una serie de sanciones económicas a sus clientes por mantener relaciones comerciales con los agregadores o facilitadores participantes en el mercado. En esa medida, **MASTERCARD** habría tenido el propósito de desalentar y obstaculizar las operaciones de los agregadores o facilitadores por medio de las comunicaciones antes citadas.

### 12.2.2. Comunicaciones en las que se evidenciarían las actuaciones realizadas por los emisores y adquirentes para garantizar el cumplimiento de las instrucciones de **MASTERCARD**

La Delegatura pudo determinar que, en cumplimiento de lo ordenado por **MASTERCARD**, distintos emisores y adquirentes les remitieron la información solicitada a sus respectivos facilitadores o agregadores de pago. Estos agentes debían remitir información relacionada con los siguientes asuntos: (i) ubicación de los subcomercios con los que tiene actividad actualmente; (ii) nombre de cada subcomercio; (iii) *Merchant Category Code* de cada subcomercio; e (iv) identificación de cada subcomercio.

Un primer elemento corresponde al correo electrónico del 17 de mayo de 2022 con el asunto “*Condiciones programas PIFO & EMLP*”. Mediante esta comunicación, [REDACTED] (directora de tarjeta de crédito empresarial y adquirencia del [REDACTED]) le solicitó a [REDACTED] (gerente de operaciones de [REDACTED]) y a [REDACTED] (funcionaria de [REDACTED]) aclarar aspectos relacionados con la naturaleza y representación de algunos comercios:

#### Correo No. 1 “*Condiciones programas PIFO & EMLP*”<sup>63</sup>

[REDACTED]

[REDACTED] presentó esta solicitud a [REDACTED] en el marco del proceso de recolección de la información requerida por la franquicia **MASTERCARD**. Como se puede observar en el correo, el banco tendría algunas inquietudes relacionadas con la categorización de ciertos comercios internacionales. Especialmente, en aquellos eventos en los que los agentes contaban con representación jurídica en Colombia. Este punto es importante resaltarlo porque al efectuarse dicha validación se iba a determinar cuáles eran los agentes que no contaban con ningún tipo de representación en el país, lo que consecuentemente derivaría en que se depurara el listado de los comercios internacionales requeridos por la franquicia.

<sup>63</sup> 23-328318 MASTERCARD/Expediente digital/Cuaderno electrónico SIC reservado No. 1/22-266216-0/Información aportada por DLOCAL / Anexo 13.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Un segundo elemento habría sido encontrado en el correo electrónico del 25 de julio de 2022, con el asunto: "investigation letter – [REDACTED] (31278) – PF Violations". En este, [REDACTED] (directora de tarjeta de crédito empresarial y adquisición del [REDACTED]) le señaló a [REDACTED] (director general de [REDACTED]), con copia a [REDACTED] (gerente de división de productos y canales banca empresas del [REDACTED]), [REDACTED] (gerente de relación banca empresas / oficina siete de agosto del [REDACTED]), [REDACTED] (funcionario del [REDACTED]), [REDACTED] (funcionario del [REDACTED]), [REDACTED] (gerente de operaciones de [REDACTED]), [REDACTED] (funcionaria de [REDACTED]) y a [REDACTED] (funcionaria de [REDACTED]) lo siguiente en relación con las solicitudes presentadas por **MASTERCARD**:

Correo No. 2. "investigation letter – [REDACTED] (31278) – PF Violations"<sup>64</sup>

Como se puede observar en este correo, [REDACTED] habría trasladado a [REDACTED] el requerimiento promovido por **MASTERCARD** consistente en el deber de registrar a los facilitadores o agregadores en el sistema de "Mastercard Connect". Este elemento evidencia también la presión que generaba en [REDACTED] la orden de **MASTERCARD**. En caso de que [REDACTED] no atendiera el requerimiento de información, el banco se vería expuesto a las sanciones económicas establecidas por **MASTERCARD** derivadas del incumplimiento a las políticas de la franquicia.

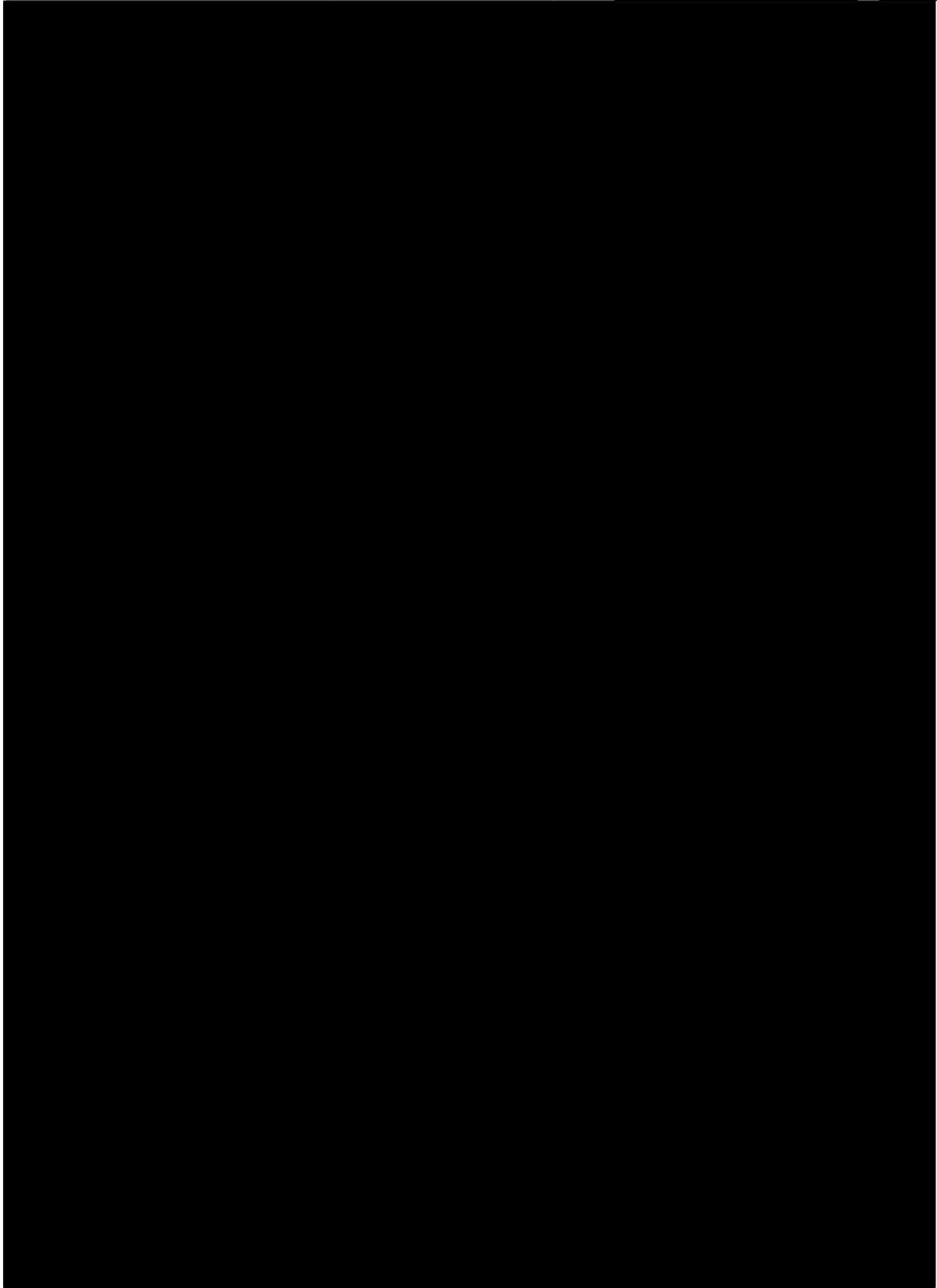
Un tercer elemento que es importante referenciar corresponde a la comunicación del 1 de julio de 2022. Esta comunicación es suscrita por [REDACTED] (gerente de división de productos y canales banca empresas del [REDACTED]) y se dirige a [REDACTED] (director general de [REDACTED]) con el asunto "Adquierecia de comercios

<sup>64</sup> 23-328318 MASTERCARD/Expediente digital/Cuaderno electrónico SIC reservado No. 1/22-266216-10/ Información aportada por DLOCAL / Escrito del 26 de julio de 2023 / Anexo 2.

*“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”*

*internacionales a través de Facilitadores de Pago (PIFO's)*”. En esta comunicación se lee lo siguiente:

Comunicación No. 2. Escrito del 1 de julio de 2022 remitida por el [REDACTED] a [REDACTED]<sup>65</sup>



Como se observa en esta comunicación, [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] informó a [REDACTED] los siguientes aspectos. Primero, que **MASTERCARD** habría informado al banco sobre la implementación del programa **PIFO** para la región de Latinoamérica y el Caribe. Segundo, que este

<sup>65</sup> 23-328318 MASTERCARD/Expediente digital/Cuaderno electrónico SIC reservado No. 1/22-266216-0/Información aportada por DLOCAL / Anexo 11.

“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”

programa se caracterizaría por establecer “las condiciones definidas por la franquicia” en las que los bancos y los agregadores o facilitadores pueden seguir operando sin incurrir en incumplimientos a las reglas de **MASTERCARD**. Tercero, que, debido a que [REDACTED] desarrolla actividades de agregamiento, se le informaría por parte del banco la fecha de entrada en vigencia del programa **PIFO**, y con ello, “los cambios en las condiciones del servicio de adquirencia” que [REDACTED] tendría contratado con el banco. Cuarto, que **MASTERCARD** habría manifestado a sus clientes que la operación de los agregadores o facilitadores solo podría regularizarse a partir de las reglas establecidas en el programa **PIFO**. Y, finalmente, que [REDACTED] debería suministrar al banco la información solicitada por **MASTERCARD** en aras de precisar las actividades del agregador en el mercado.

Las evidencias antes señaladas integran todos los elementos que la Delegatura ha referido a lo largo de la presente resolución. En síntesis, **MASTERCARD** advertía sobre la presunta infracción de sus reglas por cuenta de las operaciones que se adelantaron con la intervención de los facilitadores de pago y los comercios situados por fuera del área de uso del adquirente. Además, les solicitó información a los agregadores de pago sobre sus clientes en el extranjero, con el detalle sobre su ubicación e identificación. Al igual que en los casos exhibidos con anterioridad, además de explicar el posible incumplimiento y las acciones para subsanarlo, dejaron claras las sanciones a las que serían susceptibles los agentes de no acatar las instrucciones. En esa medida, las órdenes de **MASTERCARD** debían cumplirse con carácter urgente, pues las consecuencias de no acatar las instrucciones de la franquicia podrían considerarse sumamente gravosas para la operación comercial de los adquirentes o emisores.

### 12.2.3. Comunicaciones en las que se evidenciaría el cumplimiento de las órdenes de **MASTERCARD** por parte de los facilitadores o agregadores

En las comunicaciones que se exhibirán a continuación la Delegatura habría encontrado que algunos de los facilitadores o agregadores de pago habrían aportado información relevante en cumplimiento de las órdenes impartidas por **MASTERCARD**. No obstante, la Delegatura también pudo constatar que las condiciones establecidas en el programa **PIFO** habrían generado múltiples inconformidades en varios agentes que intervienen en dicho mercado.

El primer elemento que se exhibirá es el correo electrónico del 9 de mayo de 2022 con el asunto “*Condiciones programas PIFO & EMLP*”. Mediante dicho escrito [REDACTED] [REDACTED] (gerente de operaciones de [REDACTED]) le remitió a [REDACTED] [REDACTED] (directora de tarjeta de crédito empresarial y adquirencia del [REDACTED]), con copia a [REDACTED] [REDACTED] (funcionaria de [REDACTED]) y [REDACTED] [REDACTED] (director general de [REDACTED]) la información de los códigos de categoría del comerciante. Estos códigos utilizan índices de referencia para clasificar el tipo de bien o servicio que ofrece una compañía en el mercado. En el correo se lee lo siguiente:

#### Correo No. 3. “*Condiciones programas PIFO & EMLP*”<sup>66</sup>



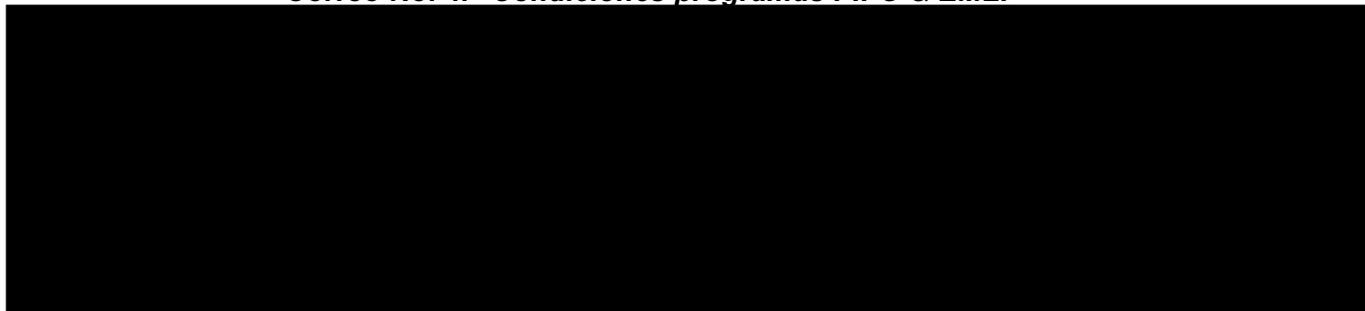
Un segundo elemento que ilustra lo anunciado es el correo electrónico del 3 de junio de 2022 con el asunto: “*Re: Condiciones programas PIFO & EMLP*”. A través de este correo, [REDACTED] [REDACTED] (gerente de operaciones de [REDACTED]) le solicitó a [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]

<sup>66</sup> 23-328318 MASTERCARD/Expediente digital/Cuaderno electrónico SIC reservado No. 1/22-266216-0/Información aportada por DLOCAL / Anexo 12.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

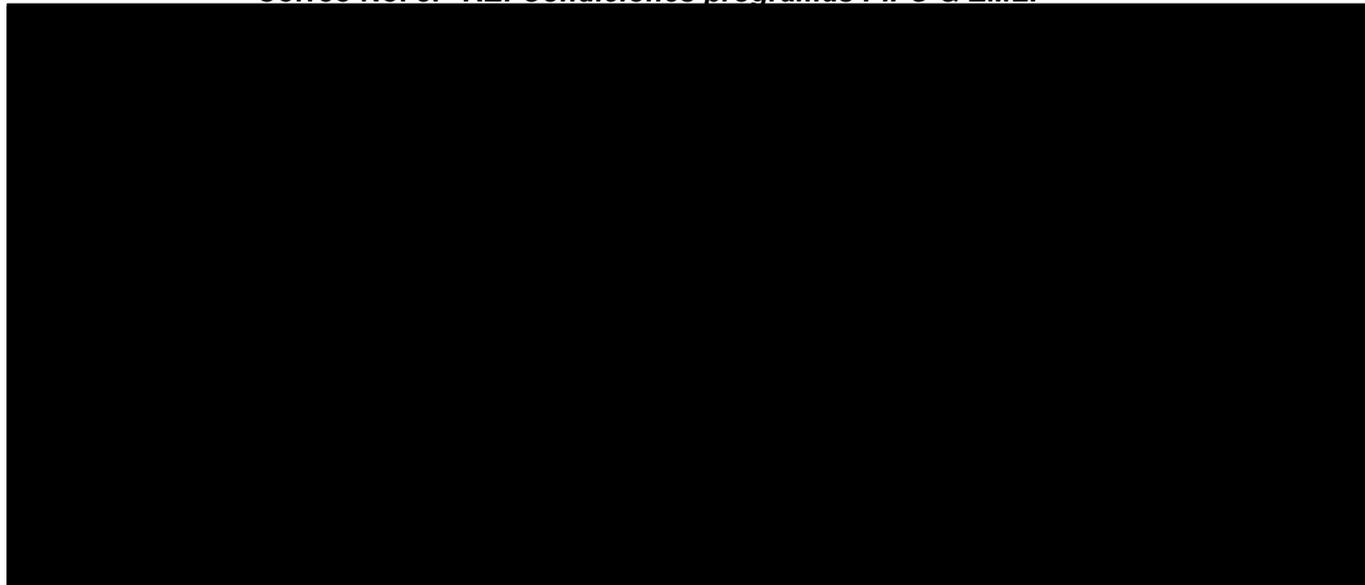
(directora de tarjeta de crédito empresarial y adquiriencia del [REDACTED]), con copia a [REDACTED] (funcionaria de [REDACTED]), [REDACTED] (director general de [REDACTED]), [REDACTED] (funcionario del [REDACTED]), [REDACTED] (funcionario del [REDACTED]) y [REDACTED] (gerente de relación banca empresas / oficina siete de agosto del [REDACTED]) información relacionada con el programa PIFO. Esto en consideración de la proximidad que para ese momento tenía la entrada en vigor de dicho programa<sup>67</sup>.

**Correo No. 4. "Condiciones programas PIFO & EMLP"<sup>68</sup>**



Como respuesta a lo anterior, un tercer elemento relevante para este punto se encuentra en el correo electrónico del 6 de junio de 2022 con el asunto: "Re: Condiciones programas PIFO & EMLP". En este correo, [REDACTED] (directora de tarjeta de crédito empresarial y adquiriencia del [REDACTED]) le manifestó a [REDACTED] (gerente de operaciones de [REDACTED]), con copia a [REDACTED] (funcionaria de [REDACTED]), [REDACTED] (Director General de [REDACTED]), [REDACTED] (funcionario del [REDACTED]), [REDACTED] (funcionario del [REDACTED]) y [REDACTED] (gerente de relación banca empresas / oficina siete de agosto del [REDACTED]) lo siguiente:

**Correo No. 5. "RE: Condiciones programas PIFO & EMLP"<sup>69</sup>**



Las dudas sobre las fechas de la entrada en vigencia del programa se replicaron más adelante por parte de los facilitadores de pago y/o agregadores. Como se evidenció en los correos cruzados anteriores, la misma situación se presentó en julio de 2022. Cabe resaltar que en esta época se suponía que entraría en vigencia el programa.

<sup>67</sup> El 22 de julio de 2022, [REDACTED] le habría solicitado al [REDACTED], información relacionada con el registro como facilitador de pagos ante **MASTERCARD**. La solicitud también se efectuó respecto de los requisitos, implicaciones y los demás factores que considerara pertinente el adquirente. Expediente digital 23-328318 / Copia 22-266216 (23-328318) / 22-266216 Agregadores de pago / 22-266216-10/ Información aportada por DLOCAL / Escrito del 26 de julio de 2023 / Anexo 1.

<sup>68</sup> 23-328318 MASTERCARD/Expediente digital/Cuaderno electrónico SIC reservado No. 1/22-266216-0/Información aportada por DLOCAL / Anexo 14.

<sup>69</sup> 23-328318 MASTERCARD/Expediente digital/Cuaderno electrónico SIC reservado No. 1/22-266216-0/Información aportada por DLOCAL / Anexo 15.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Por lo mismo, un cuarto elemento relevante es el correo electrónico del 4 de julio de 2022 con el asunto "Re: Notificación Regal PIFO de Mastercard". Este correo fue enviado por [REDACTED] (gerente de operaciones de [REDACTED]) a [REDACTED] (directora de tarjeta de crédito empresarial y adquirencia del [REDACTED]), con copia a [REDACTED] (director general de [REDACTED]), [REDACTED] (gerente de división de productos y canales banca empresas del [REDACTED]), [REDACTED] (funcionario del [REDACTED]) y [REDACTED] (gerente de relación banca empresas / oficina siete de agosto del [REDACTED]). En este correo se solicitó que se precisaran las condiciones del programa **PIFO** en los siguientes términos:

**Correo No. 6. "Re: Notificación Regal PIFO de Mastercard"<sup>70</sup>**

[REDACTED]

En respuesta a la solicitud presentada por [REDACTED], un quinto elemento relevante se encontró el 5 de julio de 2022 en un correo electrónico con el asunto "Re: Notificación Regal PIFO de Mastercard". En dicha comunicación, [REDACTED] (directora de tarjeta de crédito empresarial y adquirencia del [REDACTED]), le informó a [REDACTED] (gerente de operaciones de [REDACTED]), [REDACTED] (director general de [REDACTED]), [REDACTED] (gerente de división de productos y canales banca empresas del [REDACTED]), [REDACTED] (funcionario del [REDACTED]) y [REDACTED] (gerente de relación banca empresas / oficina siete de agosto del [REDACTED]) que no contaban con la información precisa de la entrada en vigor del programa **PIFO**, pero que, según sus estimaciones, posiblemente se diera en septiembre de 2022. Sin embargo, el adquirente aclaró que **MASTERCARD** manifestó que, en el entre tanto, debían recopilarse los datos que se refirieron con anterioridad. Lo anterior quedó registrado en los siguientes términos:

**Correo No. 7. "Re: Notificación Regal PIFO de Mastercard"<sup>71</sup>**

[REDACTED]

En sexto lugar, el anuncio de las condiciones que rodearían el programa **PIFO**, junto con sus reglas, requisitos, solicitudes e instrucciones que lo acompañaron, generó inconformidad de los adquirentes, quienes en diferentes comunicaciones presentaron sus principales preocupaciones frente a lo allí contenido. Lo anterior, como quiera que, en concepto de los adquirentes, las condiciones del programa **PIFO** perjudicarían a los facilitadores de pago y los adquirentes. Lo expuesto se encuentra contenido en las siguientes comunicaciones:

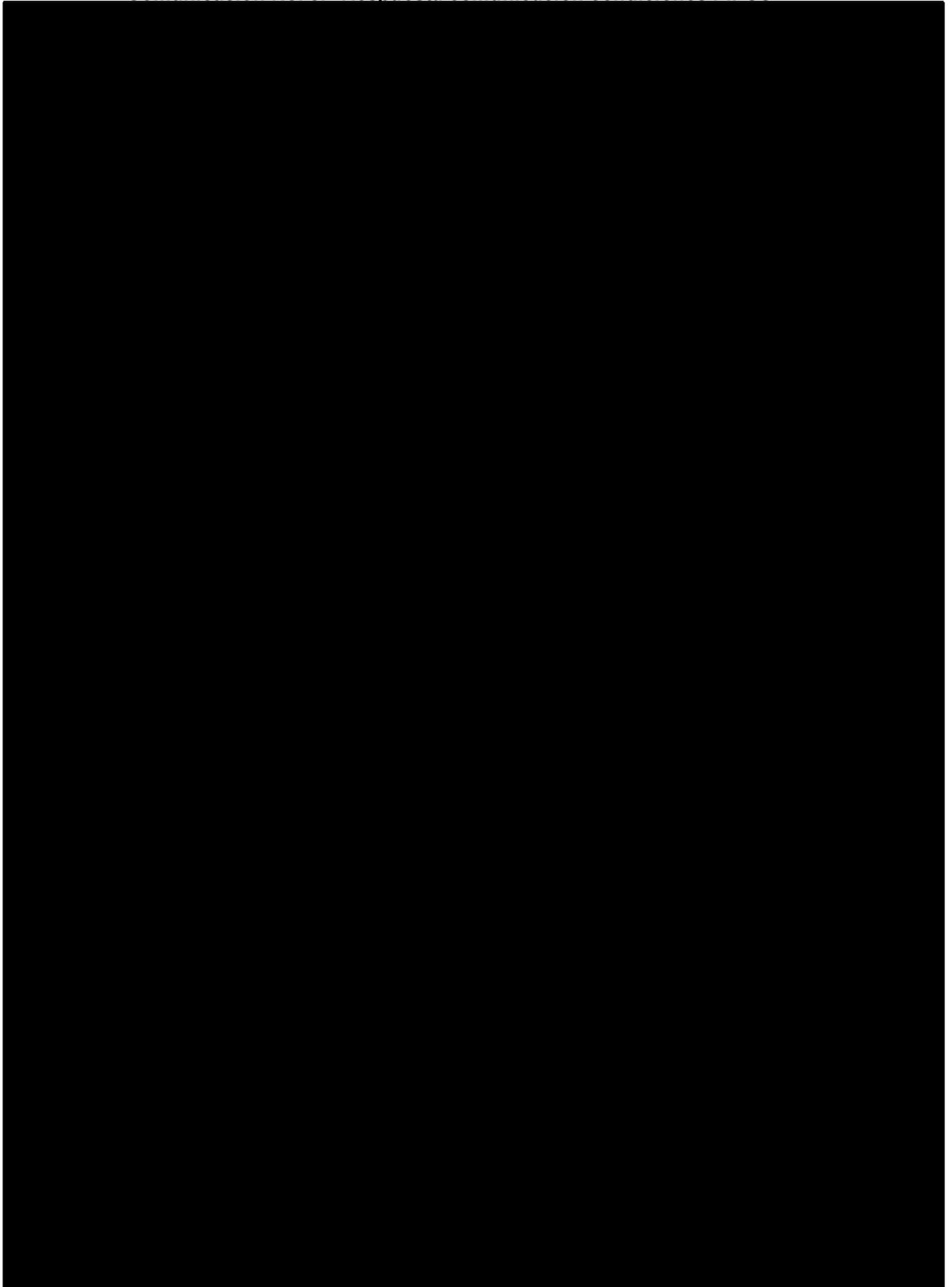
<sup>70</sup> 23-328318 MASTERCARD/Expediente digital/Cuaderno electrónico SIC reservado No. 1/22-266216-0-4/ Información aportada por DLOCAL / Anexo 1.

<sup>71</sup> 23-328318 MASTERCARD/Expediente digital/Cuaderno electrónico SIC reservado No. 1/22-266216-0-4/ Información aportada por DLOCAL / Anexo 2.

*“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”*

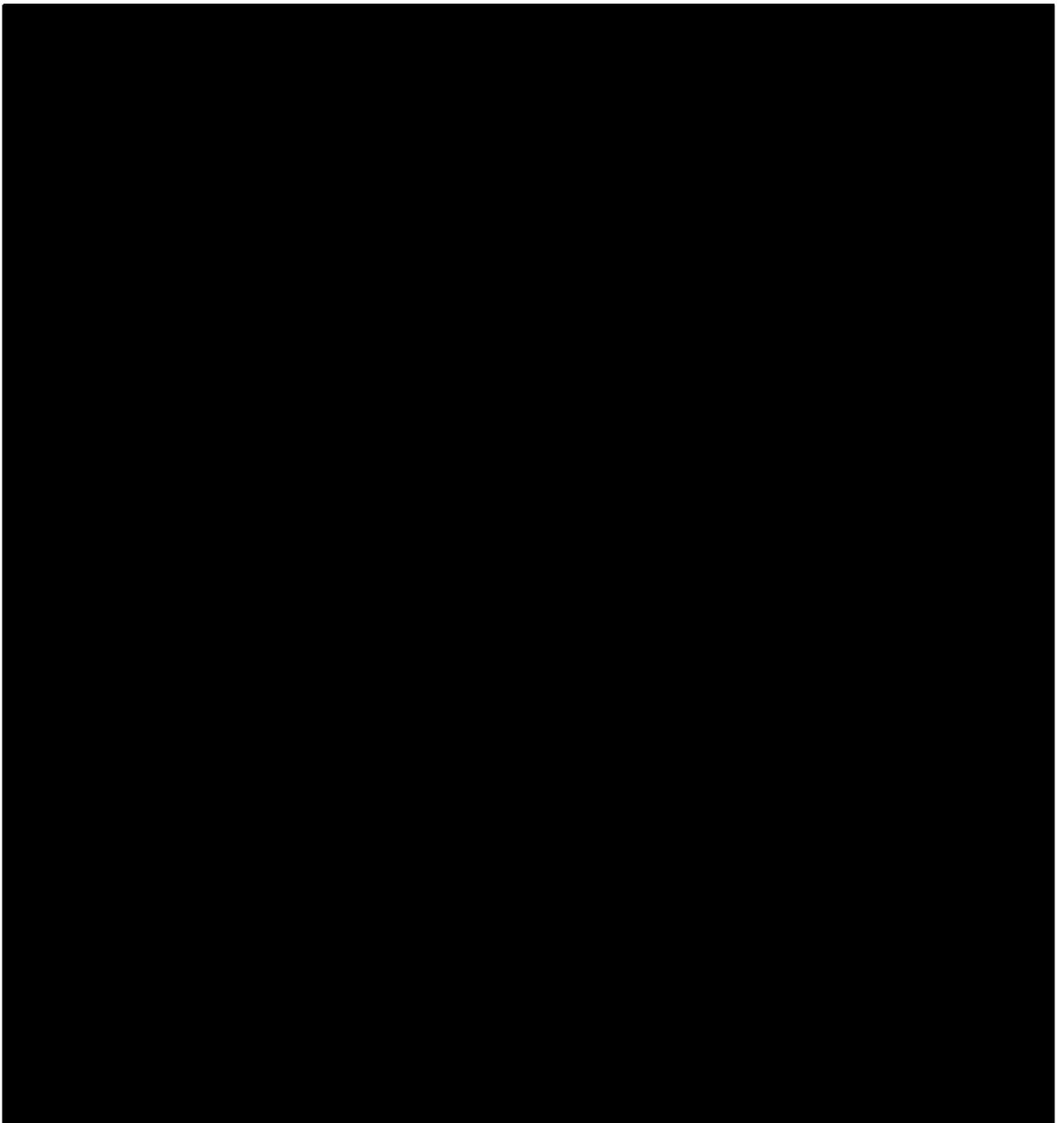
(i) Una comunicación remitida el 31 de marzo de 2022 por [REDACTED] (directora de [REDACTED]) a **MASTERCARD COLOMBIA** con el asunto: *“Respuesta comunicación condiciones PIFOs”*. A continuación, se presenta el contenido de la comunicación:

**Comunicación No. 3. *“Respuesta comunicación condiciones PIFOs”*<sup>72</sup>**



<sup>72</sup> 23-328318 MASTERCARD/Expediente digital/Cuaderno electrónico SIC reservado No. 1/22-266216-0-189/ Información aportada por BANCOLOMBIA / “Carta Pifos - Marzo 31 2022 Final”.

“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”



En esta comunicación, [REDACTED] manifiesta su inconformidad en relación con el programa **PIFO** debido a los siguientes aspectos. En primer lugar, destaca que este programa tiene como propósito “normalizar aquellos modelos de negocio” que actualmente “no se alinean” con los reglamentos de **MASTERCARD**.

En segundo lugar, manifiesta su preocupación en relación con las condiciones del programa y la posibilidad de que se puedan generar “barreras para el desarrollo en la entrada de nuevos participantes” en el mercado. De allí que haya indicado que las reglas del programa **PIFO** no se plantearon tomando en consideración las condiciones y los costos del modelo actual de adquirencia (modelo alternativo). Este factor, desde su perspectiva, podría generar barreras para la entrada y permanencia de los agentes que intervienen en ese mercado<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> Mediante escrito del 12 de abril de 2022, con el asunto: “Respuesta a su comunicación del 31 de marzo de 2022 - condiciones PIFOs”, **PETER GOLDENBERG** (Vicepresidente Senior de franquicias LAC de **MASTERCARD**), atendió la comunicación enviada el 31 de marzo de 2022 por [REDACTED]. Mediante esta comunicación, **MASTERCARD** atendió las inconformidades presentadas por la adquirente. Adicionalmente, le insistió para que suscribiera la adenda diseñada para formalización su adhesión al modelo **PIFO**. Información aportada por [REDACTED]. Expediente digital 23-328318 / Copia 22-266216 (23-328318) / 22-266216 Agregadores de pago / 22-266216-189/ Información aportada por BANCOLOMBIA / “Respuesta a Carta Bancolombia de Marzo 31 de 2022 sent”.

*“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”*

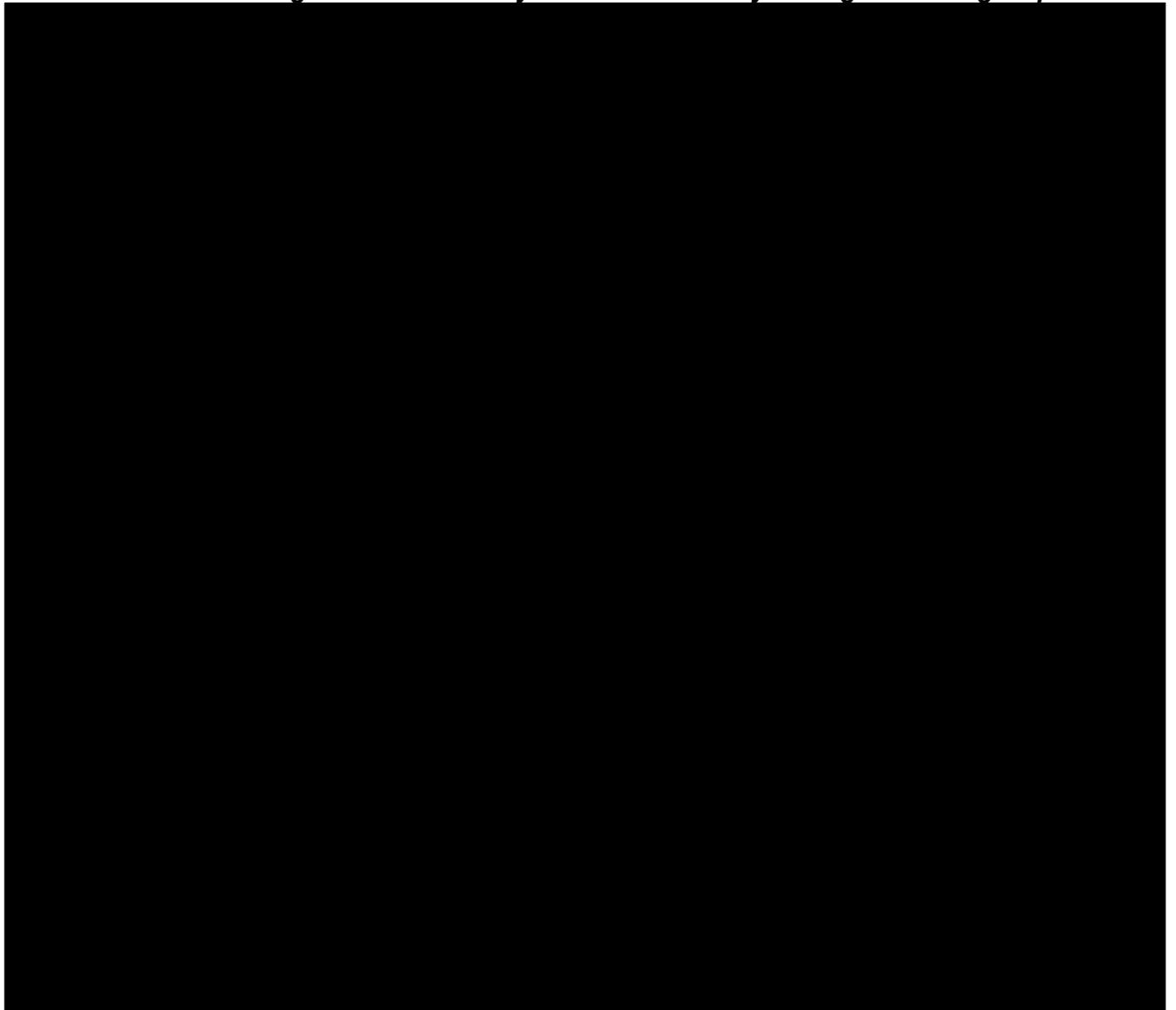
En tercer lugar, resalta la importancia de que las transacciones realizadas por medio del programa **PIFO** no apliquen el mismo esquema de costos establecido para una transacción internacional. Para sustentar su posición, [REDACTED] explicó que de aplicarse la posición de la franquicia, dichas operaciones no generarían ningún valor para las partes interesadas, como quiera que ello generaría un aumento en los tasas y comisiones de tales transacciones (MDR).

En cuarto lugar, expresa que la información solicitada, la cual se relaciona con los datos relevantes sobre las actividades de agregamiento con las que interactúa el banco, podría entregarse sin dar cumplimiento a la totalidad de las demás normas establecidas por el programa **PIFO**.

Finalmente, el banco habría propuesto el diseño de un modelo en el que se “promueva el desarrollo de los agregadores en el país”. En ese orden, se permite compartirle a **MASTERCARD** unas propuestas orientadas a promover que estos agentes puedan participar en el mercado, que se disminuyan los impactos tributarios de los consumidores en transacciones con comercios exteriores y que se amplíe la aceptación de medios de pago en el comercio electrónico. Aspectos que, al parecer, no eran objeto de preocupación por parte de **MASTERCARD** con el diseño del programa **PIFO**.

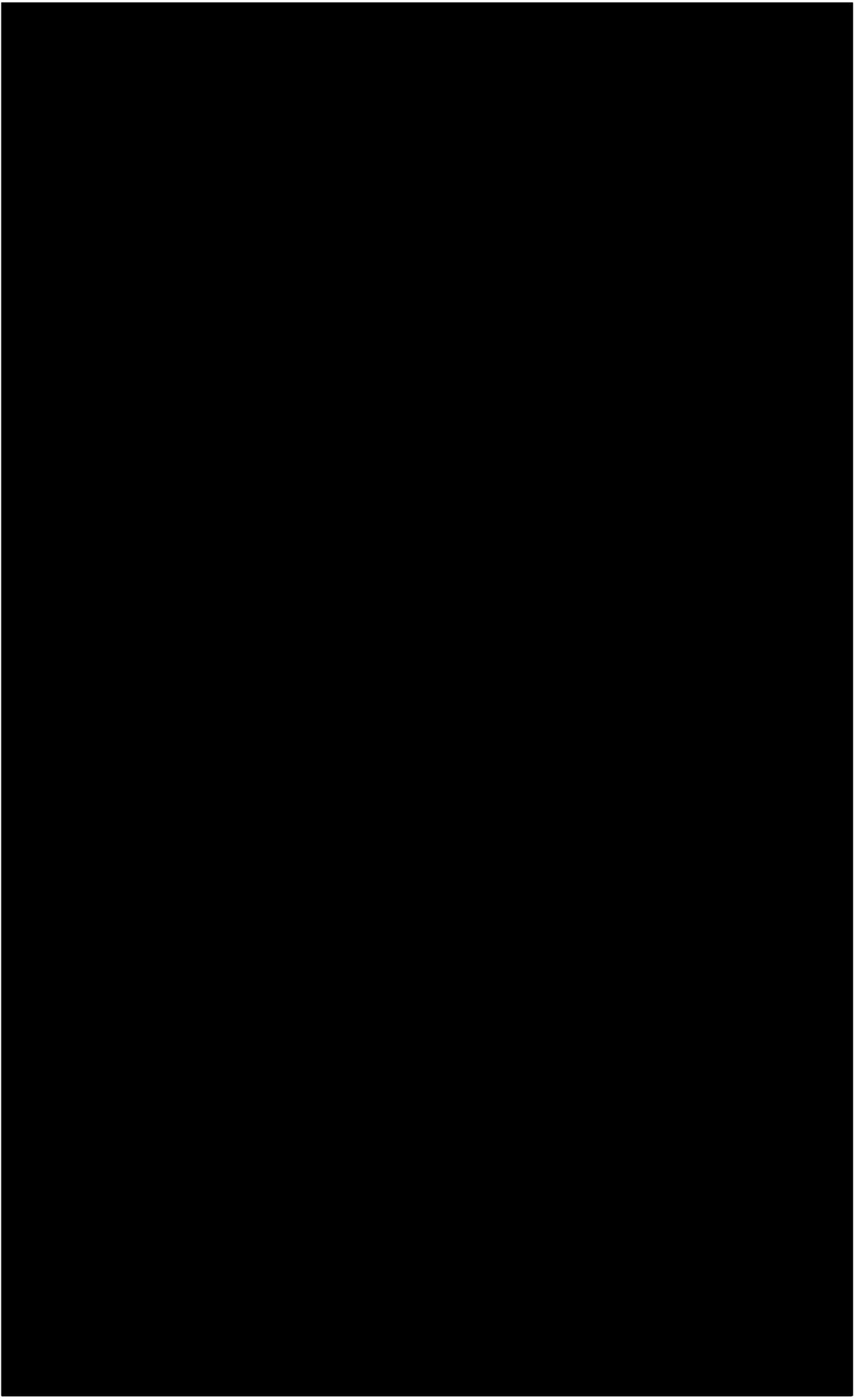
(ii) Comunicación remitida el 30 de junio de 2022, por [REDACTED] (vicepresidente de negocios banca empresas [REDACTED]) a [REDACTED] (country manager **MASTERCARD COLOMBIA**), con el asunto “Programa PIFO’s- Payment Intermediary Foreign Exchange Operator”.

**Comunicación No. 4. “Programa PIFO’s- Payment Intermediary Foreign Exchange Operator”<sup>74</sup>**

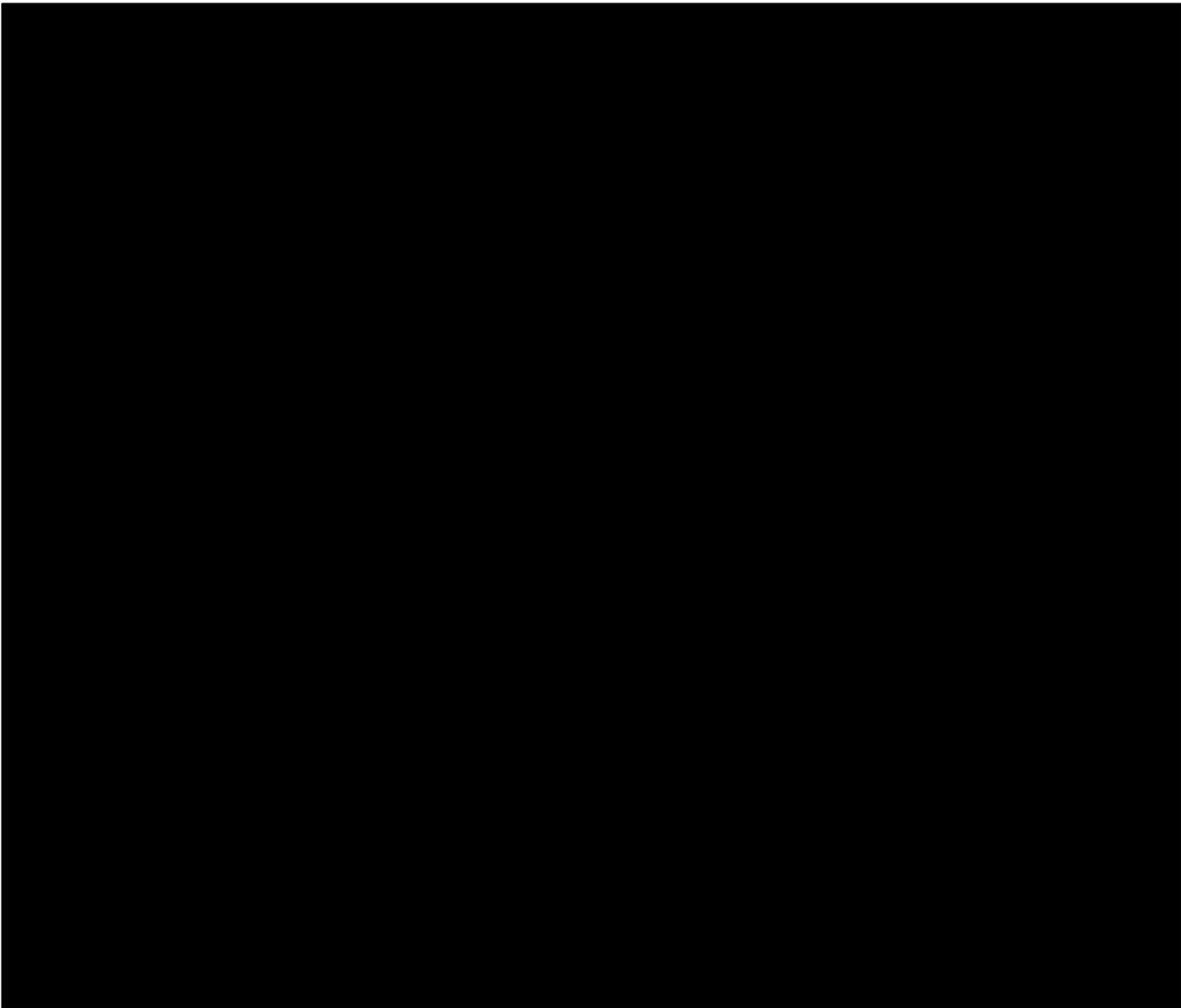


<sup>74</sup> 23-328318 MASTERCARD/Expediente digital/Cuaderno electrónico SIC reservado No. 1/22-266216-0-162/ Información aportada por DAVIVIENDA / Anexos respuesta No. 1 / Mastercard / “Carta Pifos VF 28062022”.

*“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”*



*“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”*



La comunicación remitida por [REDACTED] resaltó varios asuntos que fundamentaban la inconformidad del adquirente, respecto de las condiciones del programa **PIFO**. Uno, que dicho programa infringiría lo establecido en la normatividad aplicable, especialmente lo contenido en el Decreto 1692 de 2020. Por un lado, como quiera que la franquicia limitaría la libertad que tienen los agentes que participan en el sistema de pago de elegir con qué entidad o agente realizaría la liquidación y compensación de las transacciones tramitadas con comercios situados en el extranjero. Esto pues según las reglas del programa, la compensación y liquidación debían realizarse por medio de la cámara de compensación de la franquicia, situación que condicionaría la libre elección de los agentes intervinientes en tales operaciones. Por otro lado, se afectaría el bienestar de los consumidores -usuarios- pues se incrementaría el costo y las tasas derivadas de las transacciones que se tramitaban a través de los facilitadores de pago bajo el modelo alternativo de adquirencia.

Dos, que las reglas del modelo **PIFO** no permitirían que el usuario seleccionara el número de cuotas de las transacciones, como tampoco que sus compras se tasen en la moneda local. Estas circunstancias, según explicó [REDACTED], incrementarían el costo de las transacciones en detrimento de los usuarios. Tres, que aún en el evento en que persistiera la franquicia en la idea de implementar su modelo **PIFO**, esta debía evaluar las tarifas que se cobrarían por tales transacciones, pues podría impactar en las eficiencias que generan tales operaciones y, en general, en la estabilidad y participación de múltiples agentes que interactúan en dicho mercado. Finalmente, y al igual que [REDACTED], el adquirente indicó que no era posible satisfacer el cumplimiento de las reglas establecidas en el programa **PIFO** en los términos concedidos, porque no contaban con las herramientas y desarrollos tecnológicos requeridos para tal dicho propósito.

Sobre la base de lo expuesto, la Delegatura podría afirmar que las reglas concebidas para el programa **PIFO** habría generado múltiples inconformidades en varios agentes que intervienen en dicho mercado, principalmente, porque resultarían violatorias del régimen de libre competencia económica y de otras reglas del ordenamiento normativo colombiano.

“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”

### 12.3. El propósito de MASTERCARD de imponer unas tarifas adicionales con el fin de generar rentas explotativas y efectos exclusorios en el mercado

La Delegatura evidenció que **MASTERCARD** habría implementado el programa **PIFO** y otras estrategias adicionales con el objetivo de obstaculizar la participación de los agregadores o facilitadores en el mercado. Así mismo, se habría podido corroborar que la franquicia tuvo el propósito de implementar el programa **PIFO** con el fin de imponer unas tarifas adicionales para el funcionamiento de los agregadores. La implementación de estas tarifas adicionales tendría planeado generar dos tipos de efectos. Un efecto de carácter *explotativo*, pues **MASTERCARD** habría proyectado la elaboración e implementación del programa **PIFO** con el fin de obtener ganancias adicionales que no se podrían obtener sin la regularización y adaptación del modelo **LCA**. Y un efecto de carácter *exclusorio* consistente en incrementar el costo de funcionamiento de los agregadores en el mercado.

Con el fin de exponer el propósito que tuvo la franquicia de imponer unas tarifas adicionales para el funcionamiento de los agregadores, se analizará el costo de los modelos planteados. Téngase en cuenta que, debido a que el programa **PIFO** no se puso en marcha en Colombia, los datos que se presentarán a continuación corresponden a estimaciones hipotéticas con base en la información entregada por **MASTERCARD**. La siguiente tabla resume los cargos básicos de una transacción en cada uno de los tres modelos (modelo tradicional, alternativo y **PIFO**):

**Tabla No. 4. Remuneración de los agentes en los tres modelos (modelo tradicional, alternativo y PIFO)**

**Fuente:** Elaborado por la Delegatura con base en información del expediente<sup>78</sup>.

La comisión de adquirencia es un cargo que reúne los costos y beneficios del adquirente, entre los que se encuentran el pago de la tasa interbancaria de intercambio al emisor por validar y procesar el pago de los tarjetahabientes<sup>79</sup>. Existen otros cargos referentes a compensar y liquidar las transacciones por medio de las redes procesadoras de pago y las cámaras de compensación. Los pagos de los márgenes, cargos y tasas en el modelo tradicional pueden ser más costosos que los cobrados en el modelo alternativo porque las transacciones internacionales resultan más costosas

75

76

77

<sup>78</sup> Consecutivo 67 del expediente digital. Carpeta denominada: “correo”. Archivo denominado: “correo/01092022 Respuesta Acta de Visita firmada MCI.pdf”. Y Consecutivo 163 del expediente digital. Carpeta denominada: “Composición de comisiones cargos y tasas”.

<sup>79</sup> Numeral 5. del Artículo 2.17.1.1.1. del Decreto 2555 de 2010 modificado por el Decreto 1692 de 2020.

“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”

que las domésticas. El modelo alternativo cuenta con un margen del agregador y unos costos operativos para poder ejercer su actividad de agregamiento local.

El modelo basado en el programa **PIFO** contiene los cargos del modelo tradicional (*cross border*), para transferir el volumen de transacciones recogidas en el modelo alternativo (*LCA*) al adquirente del comercio internacional, y de esta forma regularizar esas transacciones como transfronterizas<sup>80</sup>. También tiene un incentivo que implica un descuento por una parte del volumen tranzado durante el inicio e implementación del programa. No obstante, para que el programa y la actividad de regularización del agregador tengan sentido, la actividad de agregamiento local debe seguirse realizando con algún adquirente local. Esto implica un costo adicional, al menos para cubrir la tasa de adquirencia local. Ahora, si bien el incentivo propuesto por la franquicia podría cubrir una parte del margen del agregador, no haría necesariamente más bajo el costo de la transacción.

A continuación, se presenta la relación de los costos de los tres modelos:

**Tabla No. 5. Relación de costos de los tres modelos**

$$C_t > C_a$$

$$C_{pifo} = C_t - i_m$$

$$C_{agpifo} = C_{pifo} + \min C_{al}$$

Por lo tanto,

$$C_{agpifo} > C_{pifo} \text{ y } C_{agpifo} > C_{al}$$

Fuente: Elaborado por la Delegatura

En este sentido los costos del modelo tradicional ( $C_t$ )<sup>81</sup> pueden ser mayores que los costos del modelo alternativo ( $C_a$ )<sup>82</sup>. Los costos simples del modelo **PIFO** ( $C_{pifo}$ )<sup>83</sup> están constituidos por los costos del modelo tradicional menos el incentivo por ingreso al mercado ( $i_m$ ). Pero el costo de que un agregador ingrese al programa **PIFO** ( $C_{agpifo}$ ) debe incluir el costo del modelo **PIFO** más el costo mínimo de funcionamiento de la actividad de agregamiento local ( $C_{al}$ ) que es la tasa de adquirencia local. Con base en la información anterior la Delegatura realizó una estimación de los costos de transacciones con volúmenes entre 1 dólar y 50 dólares con el fin de tener en cuenta el componente de costo por autorización, compensación y liquidación por rangos del monto de la transacción. La siguiente gráfica muestra la estimación de costos de los diferentes modelos.

<sup>80</sup> La única diferencia entre el modelo “*cross border*” y el modelo del programa **PIFO** es que en este último se le otorgaría a los adquirentes que participen un incentivo de descuento. Esto dado que la **MASTERCARD** no prestaría un componente del servicio que prestaría en el modelo tradicional. Consecutivo 67 del expediente digital. Carpeta denominada “correo”. Archivo denominado: “correo/01092022 Respuesta Acta de Visita firmada MCI.pdf”. Página 11.

<sup>81</sup> [Redacted]

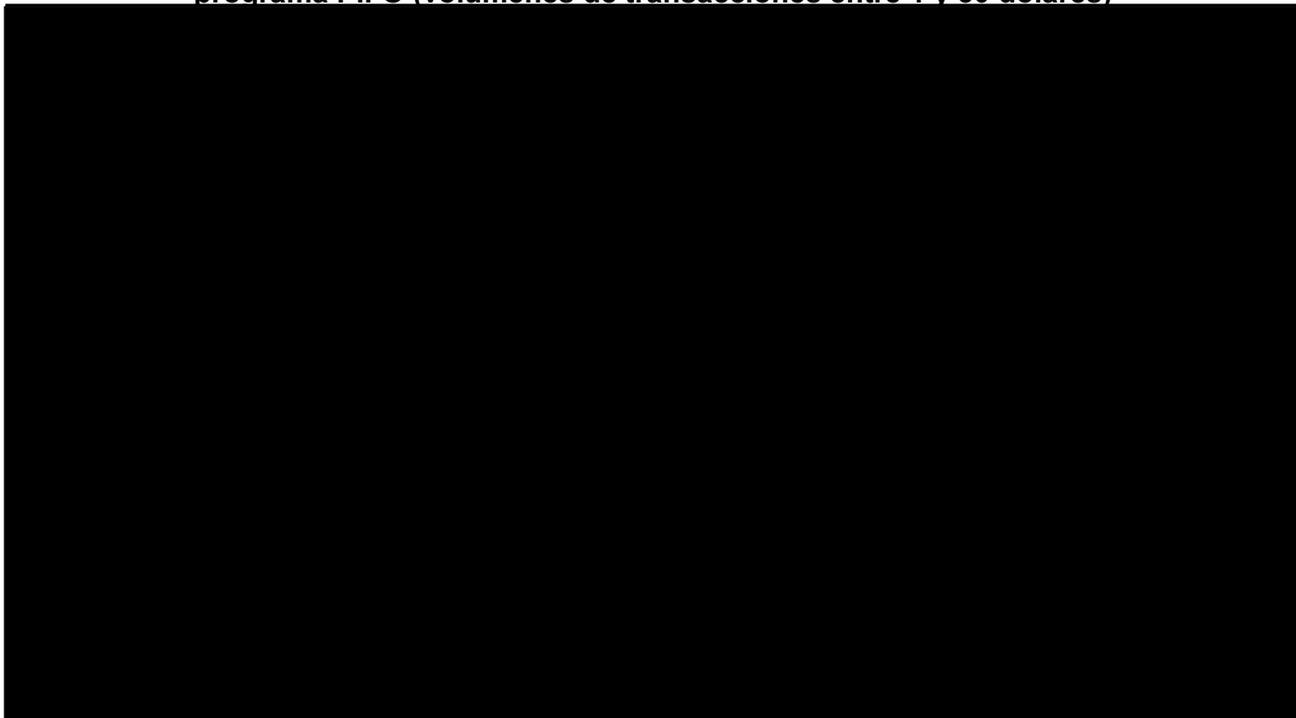
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]

<sup>82</sup> [Redacted]

<sup>83</sup> [Redacted]

“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”

**Gráfica No 3. Estimación de costos de transacciones de los modelos tradicional, alternativo y el programa PIFO (volúmenes de transacciones entre 1 y 50 dólares)**



**Fuente:** Elaborado por la Delegatura con base en información del expediente<sup>84</sup>.

La estimación muestra que efectivamente el modelo tradicional siempre resulta más costoso que el modelo alternativo. En transacciones de volumen bajo el costo simple del **PIFO** con incentivo es parecido al modelo alternativo, pero con aumentos en volumen del último rango del monto de transacciones (██████) el **PIFO** es superior. Así mismo el costo simple del modelo **PIFO** siempre es menos costoso que el modelo tradicional. No obstante, el costo del modelo **PIFO** con la entrada del agregador, que es el sentido de la regularización propuesto por la franquicia, resulta más costoso que el resto de los modelos, en la medida en que aumenta el volumen de las transacciones.

En ese sentido, en consideración de la Delegatura, el incentivo real de **MASTERCARD** para la implementación del programa **PIFO** pudo ser que el comercio electrónico en el país incrementó, y con eso el protagonismo de los facilitadores o agregadores de pago. Como se mencionó en el acápite sobre el mercado posiblemente afectado el canal internet tuvo un crecimiento importante con un promedio anual de ██████ y un promedio de participación de más del █████. A su vez el medio de pago con tarjetas débito y crédito creció considerablemente en el periodo post pandemia y se convirtió en el medio de pago más usado en 2022 en el comercio electrónico. También desde el inicio de la pandemia, marzo de 2020, **MASTERCARD** empezó a superar sus participaciones históricas de █████ y a marzo de 2023 alcanzó el █████ para transacciones tomadas como nacionales. Por lo tanto, la finalidad de la conducta pudo haber sido obtener ganancias adicionales que, como se expone en la gráfica, implicarían una porción superior en la medida en que se realicen más transacciones no presentes por medio del programa **PIFO**.

En suma, el propósito de imponer tarifas en el programa **PIFO**, por parte de **MASTERCARD**, pudo estar encaminada a la generación de dos tipos de efectos en el mercado. Uno de carácter *explotativo* con el fin de obtener rentas excesivas, por medio de las ganancias adicionales para la franquicia, que no se están obteniendo mientras funcione el modelo alternativo sin el programa **PIFO**. Otros de carácter *exclusorio*, pues, a pesar de que el programa **PIFO** parece, en principio, más barato que el alternativo, los costos de la actividad del agregador local no alcanzan a ser cubiertos por el incentivo propuesto por la franquicia. Esto implicaría que el programa **PIFO** tiene como propósito adicional incrementar el costo de funcionamiento de los agregadores. Esto se muestra en la gráfica como las pérdidas del agregador, pues el incremento progresivo de los costos por permanecer en el mercado del **PIFO** reduciría su margen con el aumento del volumen de las transacciones. Así, las tarifas del

<sup>84</sup> Consecutivo 67 del expediente digital. Carpeta denominada: “correo”. Archivo denominado: “correo/01092022 Respuesta Acta de Visita firmada MCI.pdf”. Y Consecutivo 163 del expediente digital. Carpeta denominada: “Composición de comisiones cargos y tasas”. Archivos denominados: “5.3. Margen agregador.xlsx” y “5.4. Ejemplo margen.xlsx”.

*“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”*

programa **PIFO** pueden imponer una barrera artificial que no permita la entrada de nuevos agentes agregadores o que no permita la viabilidad de permanencia de los actuales.

#### 12.4. Conclusiones

Los elementos fácticos y probatorios examinados en este capítulo permitirían demostrar que **MASTERCARD** habría desarrollado una serie de estrategias orientadas a obstaculizar las operaciones de los facilitadores o agregadores en el mercado de transacciones mediante tarjeta no presente con comercios extranjeros.

En primer lugar, a pesar de que **MASTERCARD** habría justificado la implementación del programa **PIFO** para contrarrestar los riesgos que genera el funcionamiento del modelo alternativo, especialmente, lo relacionado con el ocultamiento de información<sup>85</sup>, se pudo corroborar que el verdadero propósito en la elaboración e implementación del programa habría consistido en imponer una serie de limitaciones y restricciones a las operaciones de los agregadores o facilitadores en el mercado. En segundo lugar, la Delegatura observó que **MASTERCARD** habría remitido una serie de comunicaciones a sus clientes con el propósito de advertir tres aspectos: (i) los posibles incumplimientos de las reglas del contrato de franquicia por cuenta de las operaciones de adquirencia por medio de agregadores o facilitadores; (ii) las consecuencias económicas que podría acarrear el mantenimiento de relaciones comerciales con estos agentes; y (iii) la necesidad de obtener datos e información relevante sobre las operaciones del modelo **LCA** en el mercado. En tercer lugar, se pudo constatar que los clientes de **MASTERCARD** habrían desplegado las acciones para recopilar la información requerida por la franquicia. Así mismo, se pudo corroborar que las órdenes de recaudo de información habrían sido acatadas por algunos agregadores o facilitadores en razón a las represalias que se podrían emprender por no entregar dicha información. Finalmente, se observó que **MASTERCARD** habría tenido como propósito, mediante la implementación del programa **PIFO**, imponer unas tarifas adicionales para el funcionamiento de los agregadores en el mercado. Estas tarifas habrían buscado generar dos tipos de efectos. Un efecto *explotativo*, pues se habría planeado trasladar las ganancias del modelo **LCA** hacia el modelo operado por la franquicia con el fin de obtener rentas que no se podrían obtener sin la regularización del modelo alternativo en mención. Y, finalmente, un efecto *exclusorio* consistente en incrementar el costo de funcionamiento de los agregadores en el mercado. Todo lo anterior permite concluir que **MASTERCARD** habría implementado una serie de estrategias anticompetitivas orientadas a obstaculizar la participación de los agregadores o facilitadores en el mercado.

**13.** Que una vez se ha presentado la descripción de los hechos que rodean la presente actuación administrativa, la Delegatura procederá a examinar los supuestos que se tendrán en cuenta para plantear la imputación jurídica. En ese orden de ideas, tanto las consideraciones que sustentaron los elementos fácticos y probatorios, así como su valoración jurídica, le permitirán a la Delegatura sostener que, en esta instancia del trámite administrativo, los comportamientos adelantados por los agentes investigados habrían infringido los supuestos establecidos en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

El artículo 1 de la Ley 155 de 1959 establece:

*“Artículo 1. Modificado por el art. 1, Decreto 3307 de 1963. El nuevo texto es el siguiente: Quedan prohibidos los acuerdos o convenios (sic) que directa o indirectamente tengan por objeto limitar la producción, abastecimiento, distribución o consumo de materias primas, productos, mercancías o servicios nacionales o extranjeros, y en general, toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia y a mantener o determinar precios inequitativos.*

En relación con la disposición contenida en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, esta Superintendencia ha señalado en diferentes oportunidades que se trata de una prohibición general a partir de la cual quedan proscritas todas aquellas prácticas restrictivas de la competencia que, aun cuando no estén descritas de forma expresa y específica dentro del régimen de protección de la competencia, merecen ser objeto de investigación y sanción, siempre que puedan afectar la libre competencia en los mercados.

<sup>85</sup> Expediente digital 23-328318 / Copia 22-266216 (23-328318) / 22-266216 Agregadores de pago / 22-266216-280.

*“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”*

Esta Superintendencia<sup>86</sup> y la Corte Constitucional en sentencia C-032 de 2017<sup>87</sup>, en la que declaró la exequibilidad del artículo 1 de la Ley 155 de 1959, han identificado que dicha norma contiene tres conductas o prohibiciones independientes: (i) la prohibición de celebrar acuerdos o convenios que, directa o indirectamente, tengan por objeto limitar la producción, abastecimiento, distribución o consumo de materias primas, productos, mercancías o servicios, ya sean nacionales o extranjeros; (ii) la prohibición de toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia económica; y (iii) la prohibición de toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a mantener o determinar precios inequitativos. Para el presente caso, interesa la segunda de las reglas referidas, esto es, la prohibición de **toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia económica.**

En relación con el contenido concreto de esa prohibición es relevante anotar que, tal y como lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia C-032 de 2017, la regla en cuestión debe “ser leída, interpretada y aplicada, en relación con el subsistema normativo al que pertenece”, constituido por el régimen general de la libre competencia económica y, además, por las reglas que rigen la competencia en cada mercado específico, en este caso, el de las transacciones mediante tarjeta no presente desde Colombia con comercios extranjeros.

Ahora bien, para efectos de identificar el contenido del subsistema normativo al que pertenece la regla que ahora se analiza y, de esa manera, precisar su sentido y alcance, debe llamarse la atención acerca de que la Corte Constitucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 333 y 334 de la Constitución Política, ha dejado establecido que la libre competencia económica “consiste en la facultad que tienen todos los empresarios de orientar sus esfuerzos, factores empresariales y de producción a la conquista de un mercado, en un marco de igualdad de condiciones”<sup>88</sup>. Adicionalmente, la Corte ha señalado las prerrogativas que hacen parte del concepto de libre competencia económica, entre las que se encuentran “(i) la posibilidad de concurrir al mercado, (ii) la libertad de ofrecer las condiciones y ventajas comerciales que se estimen oportunas, y (iii) la posibilidad de contratar con cualquier consumidor o usuario”<sup>89</sup>, aspecto al que se debe agregar, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 1340 de 2009, que el propósito de las actuaciones administrativas que en esta materia adelanta la Superintendencia de Industria y Comercio consiste en garantizar “la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica”.

*(i) Posibles afectaciones a la libertad de concurrencia de agentes en el mercado*

De conformidad con lo anterior, el contenido de la prohibición general para el caso concreto se relaciona con la posibilidad de garantizar que los agentes puedan concurrir libremente al mercado. Con respecto a la libre concurrencia de los agentes en el mercado, este es un factor fundamental para que se desarrolle una dinámica de competencia sustancial y suficientemente efectiva. En consecuencia, la circunstancia de que un agente altere las condiciones de libertad para concurrir en el mercado será constitutiva de una práctica restrictiva de la libre competencia económica por vulnerar la prohibición general. En el contexto del mercado objeto de la presente actuación administrativa se habría constatado que las dinámicas del comercio electrónico, particularmente en lo relacionado con las transacciones electrónicas para la compra de bienes o servicios con comercios extranjeros, habría generado la oportunidad para que nuevos participantes puedan concurrir e intervenir en este tipo de transacciones. Así las cosas, es claro que en este mercado se podría configurar una práctica tendiente a limitar la libre competencia económica cuando un agente atente contra ese propósito.

Como se anotó, la conducta objeto de análisis habría afectado la libre concurrencia y permanencia de los agregadores o facilitadores en el mercado, por cuenta de las condiciones y órdenes que se impartieron por la franquicia con ocasión de las operaciones de adquisición revisadas. De una parte, el programa **PIFO** habría establecido un conjunto de condicionamientos orientados a restringir las operaciones de los agregadores en el mercado. Entre estas restricciones se destacan las de cumplir con todas las reglas establecidas por la franquicia **MASTERCARD** para la autorización de las

<sup>86</sup> SIC. Res. 37790/2011. SIC. Res. 53403/2013. SIC. Res. 76724/2014.

<sup>87</sup> C Const., Sent. C-032, enero 25/2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>88</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-197 de 2012, entre otros pronunciamientos.

<sup>89</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-197 de 2012, entre otros pronunciamientos.

*“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”*

operaciones de los facilitadores de pago o agregadores en las actividades de adquirencia, el deber de realizar el procesamiento de las transacciones únicamente por medio del sistema administrado por **MASTERCARD ADMINISTRADORA**, y la obligación de suscribir la adenda **PIFO** o la prohibición de celebrar contratos con agregadores de pago. Además, el programa buscaría imponer unas tarifas adicionales mediante las cuales se buscaría trasladar las ganancias del modelo **LCA** hacia los modelos controlados por **MASTERCARD** y encarecer el funcionamiento de las operaciones de los agregadores en el mercado.

De otra parte, **MASTERCARD** habría promovido el envío de una serie de comunicaciones a sus clientes con el propósito de desincentivar las relaciones comerciales entre los adquirentes y/o emisores y los agregadores o facilitadores de pagos. Las comunicaciones habrían tenido el propósito de advertir a los clientes de la franquicia sobre posibles incumplimientos contractuales, y las consecuencias económicas que podría acarrear el relacionamiento con agregadores o facilitadores en el mercado sin firmar la adenda **PIFO**. Así mismo, se habría solicitado a los clientes recaudar datos e información relevante sobre los agentes del modelo alternativo. Como se pudo evidenciar, el envío de estas comunicaciones no solo habría logrado que los clientes de **MASTERCARD** emprendieran una serie de acciones para recopilar la información solicitada a los agregadores. Habría sido idóneo para recopilar efectivamente los datos.

*(ii) Posibles afectaciones a la libre escogencia de agentes, el bienestar de los consumidores y el funcionamiento del comercio electrónico*

Por otro lado, el comportamiento desplegado por **MASTERCARD** también habría tenido el propósito de infringir la prohibición general al frustrar la libre elección de los consumidores y eliminar la posibilidad de acceder a bienes o servicios con menores precios. Lo que se habría buscado por parte de las investigadas es que los servicios ligados al modelo alternativo de adquirencia se encarecieran para que se redujera el incentivo que este habría generado en los distintos actores del mercado. Esto, a su vez, lo que pretendía era generar una desaceleración en el crecimiento de las actividades de los facilitadores o agregadores de pagos para que el interés de los usuarios y consumidores se trasladara a las opciones derivadas del modelo **PIFO**. Por ende, se habría pretendido que el mercado solo funcionara bajo el esquema de vigilancia y administración de la franquicia, impidiendo la pluralidad de oferentes y el desarrollo de elementos innovadores y disruptivos en el mercado.

Es importante resaltar que esta conducta también habría tenido el objetivo de impedir el bienestar de los consumidores y que los agentes en dicho mercado se beneficiaran de las ventajas e innovaciones que traen los sistemas de pago electrónico, como, por ejemplo, en lo que se refiere a pagos de bajo monto, la suscripción de aplicaciones o servicios de *streaming*, entre otros. Los modelos alternativos, como los mencionados en esta actuación, permitirían que los cobros asociados a las transacciones se realicen en moneda local, y en esa medida, se ofrecería a un mayor número de consumidores la posibilidad de acceder a un conjunto más amplio de servicios a nivel global, lo cual, a su vez, se traduce en un potencial crecimiento de las transacciones en el sistema de bajo valor por medios electrónicos. Cabe resaltar lo mencionado por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (**CRC**) en relación con las ventajas ofrecidas por el comercio electrónico. Según la **CRC**, el uso del comercio electrónico promueve la eficiencia de los mercados y el bienestar de los consumidores en la medida en que: *“reduce los costos de transacción, provee información a los participantes, incrementa el acceso a una mayor cantidad de bienes y servicios, lo que se ve reflejado en mayor eficiencia e incrementos de bienestar”*<sup>90</sup>.

En conclusión, la conducta desplegada por **MASTERCARD** habría afectado el contenido de la prohibición general desde la perspectiva de la libre competencia a los mercados, el bienestar de los consumidores y la eficiencia de los mercados. La infracción a la prohibición general por parte de **MASTERCARD** habría tenido el propósito de generar los siguientes efectos: (i) *efectos obstaculizadores* al implementar medidas para limitar la participación de los agregadores o facilitadores en el mercado. Así mismo, se tuvo el propósito de desalentar el uso de modelos alternativos en el comercio electrónico, lo cual habría afectado directamente el bienestar de los

<sup>90</sup> La Comisión de Regulación de Comunicaciones (2017). Documento soporte. Versión Comité de comisionados. “El comercio electrónico en Colombia”. Disponible en: [https://www.crcom.gov.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/EI%20comercio%20electr%C3%B3nico%20en%20Colombia.%20An%C3%A1lisis%20y%20perspectiva%20regulatoria/234-comelectp\\_0.pdf](https://www.crcom.gov.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/EI%20comercio%20electr%C3%B3nico%20en%20Colombia.%20An%C3%A1lisis%20y%20perspectiva%20regulatoria/234-comelectp_0.pdf)

*“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”*

consumidores y la posibilidad de introducir propuestas disruptivas en el mercado; (ii) *efectos explotativos* al implementar estrategias para trasladar las ganancias desde el modelo **LCA** hacia los modelos vigilados y controlados por la franquicia; y (iii) *efectos exclusorios* orientados a desincentivar el mantenimiento de la relaciones comerciales entre los clientes de **MASTERCARD** y los agregadores o facilitadores y encarecer el funcionamiento del modelo de negocio propuesto por estos últimos agentes.

*(iii) Las justificaciones de **MASTERCARD** relacionadas con la seguridad del sistema y la información*

La Delegatura también pudo evidenciar que la conducta objeto de estudio no tendría razones justificadas en el contexto de las dinámicas del mercado y de la normatividad vigente del sector. Como se pudo constatar a partir de los elementos fácticos y probatorios, el comportamiento desplegado por las investigadas se habría justificado sobre la base de múltiples razones, entre las cuales se destaca garantizar la seguridad de la red de **MASTERCARD**, al igual que satisfacer la necesidad de transparencia de los datos. Esto como quiera que, en su consideración, el hecho de que los facilitadores o agregadores de pago no revelaran en sus transacciones ciertos datos sobre los comercios extranjeros con los que tenían relación comercial conllevaba un riesgo alto.

La Delegatura considera que las explicaciones antes mencionadas, mediante las cuales **MASTERCARD** pretendería justificar el desarrollo de los comportamientos estudiados en esta actuación, no se soportan en un fundamento suficiente. Esto debido a que las atribuciones sobre la materia se encuentran definidas en la normatividad aplicable y las mismas remiten a una serie de autoridades para los efectos allí anotados. Por esta razón, en caso de que se identificara un caso de incumplimiento a nivel local de las disposiciones normativas, serán tales autoridades, y no los agentes vigilados, quienes deberán ejercer lo que se encuentre en el marco de sus competencias. Esto no quiere decir que las franquicias como **MASTERCARD** deban desatender sus deberes y obligaciones. Al contrario, lo que se pretende indicar es que cada agente deberá ocuparse del cumplimiento de la normatividad de acuerdo con el rol que tenga en el sistema, pero a su vez, dejando en cabeza de las autoridades lo que a estas les corresponda según sus competencias.

A continuación, se presentan los argumentos que permiten descartar las explicaciones de la franquicia basadas en posibles riesgos a la seguridad e integridad del sistema financiero.

En primer lugar, la **SUPERFINANCIERA** es la autoridad encargada de ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control de las actividades de los agentes que participan en el sector financiero colombiano. Entre estas funciones, es importante destacar el deber de verificar el cumplimiento de las normas relacionadas con el Sistema de Administración de Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo (en adelante **SARLAFT**). Así mismo, la **SUPERFINANCIERA** es la autoridad encargada de ejercer las facultades administrativas sancionatorias o jurisdiccionales relacionadas con las normas vigentes del sector.

Sobre el particular, se debe resaltar que, en el ejercicio de sus facultades, la **SUPERFINANCIERA** ha expedido múltiples circulares externas relacionadas con el funcionamiento del sector financiero. Por ejemplo, expidió una Circular Básica Jurídica en la que se encuentran las instrucciones generales aplicables a las entidades vigiladas. En esta sección, se imparten instrucciones sobre la prestación de servicios financieros, deberes y responsabilidades, las obligaciones especiales como la colaboración con la justicia y las autoridades administrativas, así como las relativas a la administración del riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo – **SARLAFT**<sup>91</sup>.

La Circular Básica Jurídica también contiene estipulaciones sobre el mercado intermediado en el que se brindan instrucciones generales relacionadas con los establecimientos de crédito, algunas disposiciones especiales sobre prácticas inseguras y no autorizadas y la prevención en cuanto al **SARLAFT**<sup>92</sup>. También contiene una tercera parte que fue adicionada con la Circular Externa 020 de 2021. Esta definió las reglas para la vinculación, las obligaciones de suministro de información a los consumidores financieros y las reglas de gobierno corporativo de las entidades administradoras de sistemas de pago de bajo valor. A su vez, dispuso las reglas que debían acatar los participantes no

<sup>91</sup> Capítulo I del Título II y Capítulos I y IV del Título IV de la Parte I de la Circular externa 029 de 2014.

<sup>92</sup> Capítulos I, III y IV del Título I de la Parte II de la Circular externa 029 de 2014.

*“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”*

vigilados que presten servicios de aplicación de comercio electrónico para almacenar, procesar y/o transmitir el pago correspondiente a operaciones de venta en línea con tarjetas débito o crédito<sup>93</sup>.

En segundo lugar, y con fundamento en el numeral 8 del artículo 2.17.2.1.5. del Decreto 1692 de 2020<sup>94</sup>, que modificó el Decreto 2555 de 2010, los administradores del sistema de pago de bajo valor deben exigir a los participantes del sistema contar con una política de control del riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo. Por lo mismo, los facilitadores o agregadores de pago, para ingresar al sistema, deben tener los adecuados controles del **SARLAFT** y las herramientas para hacer un seguimiento adecuado. Esto se entiende aún más si se tiene en cuenta que, de conformidad con la Circular Básica Jurídica de la **SUPERFINANCIERA**, *“[l]as entidades sometidas a la inspección y vigilancia de la SFC que deban implementar el SARLAFT, y que en el desarrollo de su actividad pretendan vincular como clientes a entidades vigiladas por esta Superintendencia, se encuentran facultadas para exceptuar del cumplimiento de las instrucciones relativas al conocimiento del cliente a tales clientes”*<sup>95</sup>. En este sentido, no puede desconocerse que la normatividad expedida en la materia se ha ocupado de regular que los agentes que intervienen en las transacciones objeto de estudio garanticen un cúmulo de requisitos que, entre otros asuntos, persiguen la salvaguarda de la seguridad de la información y del ecosistema de pagos.

En tercer lugar, es importante anotar que el desarrollo de la normatividad vigente ha evolucionado con el propósito de promover la inclusión y participación de nuevos agentes en el sistema de pagos de bajo valor. El cambio más relevante que hay en Colombia en relación con los sistemas de pago de bajo valor se presentó con ocasión de la expedición del Decreto 1692 de 2020, el cual modificó el Decreto 2555 de 2010. A partir de esta modificación surgió el Decreto 1297 de 2022 y la adición a la Circular Básica Jurídica de la **SUPERFINANCIERA** con la Circular Externa 020 de 2021. Cabe mencionar que, en cumplimiento del artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, esta Superintendencia rindió concepto previo sobre el proyecto de regulación estatal que modificaba el Decreto 2555 de 2010 por tener incidencia sobre la libre competencia en el mercado<sup>96</sup>. Al respecto la Superintendencia hizo varias recomendaciones entre las que se destacan las siguientes:

*“(…)*

*2. **Evaluar** el potencial restrictivo de los requisitos impuestos a las sociedades no vigiladas por la SFC para ejercer la actividad de adquirencia, e **implementar** alternativas complementarias que permitan la participación de este potencial universo de agentes excluidos”.*

*5. **Evaluar** la posibilidad de incluir en el Proyecto una restricción explícita para evitar que las franquicias condicionen el acceso al sistema de pagos a la aceptación de toda su oferta de productos o servicios.*

*(…)”<sup>97</sup>.*

En cuanto a lo contenido en la recomendación No. 2, el regulador indicó en la parte considerativa del Decreto 1692 de 2020 que no la acogería debido a que el decreto buscaba promocionar la actividad de adquirencia, de tal forma que fuera ofrecida por nuevos actores no vigilados de la **SUPERFINANCIERA** y que complementaran los esquemas tradicionales con modelos de negocio disruptivos. Además, indicó que los requisitos exigidos buscan garantizar el cumplimiento de sus obligaciones con los agentes y usuarios de los sistemas de pago. Finalmente, aclaró que si los

<sup>93</sup> Numerales 4, 5, 6 y 7 del capítulo IX del Título IV de la Parte III de la Circular externa 029 de 2014.

<sup>94</sup> D. 16892/2020, art., 2.17.2.1.5 *“Deberes de las entidades administradoras de sistemas de pago de bajo valor. Las entidades administradoras de sistemas de pago de bajo valor tendrán los siguientes deberes:*

*(…)”*

*8. Exigir a sus participantes contar con una política de tratamiento y protección de datos personales, políticas y procedimientos relacionados con la prevención y el control del riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo y deberes de información a los beneficiarios respecto a sus tarifas, comisiones y procedimientos de pago”.*

<sup>95</sup> SFC, Circular Básica Jurídica C.E. 029/2014. Parte I, CAPÍTULO IV, num. 2 *“Ámbito de aplicación”.*

<sup>96</sup> En este sentido, mediante escrito radicado con el No. 20-233343-3 del 3 de agosto de 2020, se emitió concepto de Abogacía de la Competencia al proyecto de resolución *“Por medio del cual se modifica el decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con los sistemas de pago de bajo valor”.*

<sup>97</sup> Superintendencia. Concepto de Abogacía de la Competencia al Proyecto de Resolución *“Por medio del cual se modifica el decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con los sistemas de pago de bajo valor”.* Radicación 20-233343-3. Página 27.

*“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”*

nuevos actores no pueden cumplir con los requisitos impuestos en el decreto, pueden actuar como proveedores de servicios de pago de un adquirente.

Por su parte, la recomendación No. 5 sí fue acogida por el regulador. Como consecuencia de lo anterior, el Decreto 1692 de 2020 estableció dos prohibiciones importantes. Primero, indicó el libre acceso a los sistemas de pago de bajo valor. Por lo mismo, los adquirentes, procesadores adquirentes, emisores y entidades receptoras debían abstenerse de restringir de forma arbitraria la entrada de nuevas entidades, y deberán aplicar las mismas condiciones de tratamiento de órdenes de pago o transferencias que se usan en el sistema. En ese sentido, no pueden bloquear arbitrariamente el procesamiento o trámite de estos recursos de otros participantes del sistema ni pueden pactar exclusividad para la prestación de servicios<sup>98</sup>. Segundo, al referirse a las franquicias, en el decreto se indicó que estas no pueden bloquear arbitrariamente la compensación o liquidación de órdenes de pago o transferencias de fondos en las entidades administradoras del sistema de pagos de bajo valor que hayan sido autorizadas por el franquiciador e iniciadas por instrumentos de pago que usen su marca. Adicionalmente, se estableció que no pueden exigir a sus franquiciadas cláusulas de exclusividad para las actividades de emisión o adquirencia<sup>99</sup>.

Adicionalmente, el Decreto 1692 de 2020 estableció que la actividad de adquirencia también generaba la responsabilidad de abonar al comercio o al agregador los recursos por las tecnologías suministradas en las ventas realizadas<sup>100</sup>. En el mismo sentido, se indicó que el agregador sería el proveedor de servicios de pago del adquirente que vincula a los comercios al sistema de pagos de bajo valor, suministra tecnologías de acceso para uso del instrumento de pago y recauda a nombre de los comercios<sup>101</sup>.

Finalmente, el Decreto 1297 de 2022, modificó la regulación de las finanzas abiertas en Colombia. Este proyecto también tuvo concepto del Grupo de Abogacía de la Competencia de esta Superintendencia. En términos generales, se recomendó monitorear la implementación de la arquitectura financiera abierta con el fin de que se promueva la libre competencia dado el objeto de garantizar el libre acceso a terceros para desarrollar la actividad de iniciación de pagos<sup>102</sup>. Además, este decreto adicionó obligaciones sobre el tratamiento de datos personales y el ecosistema digital de las entidades sujetas a inspección y vigilancia de la **SUPERFINANCIERA**. En ese orden de ideas, esto implica la obligación de adoptar medidas de responsabilidad demostrada sobre la recolección, uso, almacenamiento y trato de los datos personales de sus consumidores financieros<sup>103</sup>.

Con base en lo anterior, la franquicia **MASTERCARD** no podría explicar su comportamiento con fundamento en el propósito de adoptar medidas orientadas a proteger la integridad del sistema de pagos o evitar el desarrollo de prácticas ilegales, como el lavado de activos, entre otras. Esto en razón a que la normatividad vigente ha evolucionado con el propósito de promover la inclusión y participación de nuevos agentes, como los agregadores o facilitadores, en el sistema de pagos de bajo valor. Así mismo, la normatividad vigente se ha robustecido con el fin de definir las reglas mínimas para el desarrollo de las actividades de adquirencia como las ejecutadas por este tipo de agentes en el mercado. En este sentido, como se mencionó anteriormente, no puede desconocerse que la normatividad expedida en la materia se ha ocupado de regular que los agentes que intervienen en las transacciones objeto de estudio garanticen el cumplimiento de los requisitos que, entre otros asuntos, también persiguen la salvaguarda de la seguridad de la información y del ecosistema de pagos.

Así mismo, estas normas señalan las autoridades que, en ejercicio de sus funciones regulatorias, jurisdiccionales y de inspección, vigilancia y control, son competentes para adoptar las medidas relacionadas con el desarrollo de posibles prácticas ilícitas en el sector financiero. Lo anterior no exime a **MASTERCARD** de su deber de poner en conocimiento de las autoridades correspondientes

<sup>98</sup> Artículo 2.17.1.1.4. del Decreto 2555 de 2010 modificado por el Decreto 1692 de 2020.

<sup>99</sup> Artículo 2.17.1.1.5. del Decreto 2555 de 2010 modificado por el Decreto 1692 de 2020.

<sup>100</sup> Numeral 1.4. del Artículo 2.17.1.1.1. del Decreto 2555 de 2010 modificado por el Decreto 1692 de 2020.

<sup>101</sup> Numeral 3 del Artículo 2.17.1.1.1. del Decreto 2555 de 2010 modificado por el Decreto 1692 de 2020.

<sup>102</sup> Superintendencia. Concepto de Abogacía de la Competencia al Proyecto de Resolución “Por medio del cual se modifica el decreto 2555 de 2010 en los relacionado con la regulación de las finanzas abiertas en Colombia y se dictan otras disposiciones”. Radicación 22-78728-4. Páginas 16, 17 y 27.

<sup>103</sup> Artículos 2.35.8.1.1. y 2.35.8.1.2. del Decreto 2555 de 2010 modificado por el Decreto 1297 de 2022.

*“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”*

las posibles prácticas que, en su consideración, puedan ser contrarias a la ley o afectar la integridad del sistema. Así mismo, la normatividad vigente señala que la **SUPERFINANCIERA** tiene a su cargo el deber de “instruir a las entidades vigiladas y controladas sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que regulan su actividad, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación”<sup>104</sup>. En esa medida, **MASTERCARD** tampoco tiene la posibilidad de atribuirse facultades autorregulatorias para establecer las condiciones en que puede participar un agente en el mercado, ni mucho menos determinar la manera en que estos agentes deben acatar los parámetros establecidos en la normatividad vigente.

Teniendo en cuenta lo descrito, la Delegatura analizará la imputación para cada uno de los actores. Para el efecto, se planteará que las conductas materia de análisis habrían infringido lo establecido en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, especialmente, lo concerniente al aparte de la norma que establece como infracción toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia económica.

### **13.1. Imputación contra MASTERCARD INTERNATIONAL INCORPORATED (MASTERCARD INTERNATIONAL)**

En el caso concreto se habría acreditado, al menos preliminarmente, que la franquicia **MASTERCARD INTERNATIONAL** promovió la implementación del programa **PIFO** con la finalidad de condicionar las operaciones que realizaban los adquirentes, facilitadores de pago, agregadores y/o recaudadores con establecimientos de comercio situados fuera de la jurisdicción nacional. Lo anterior con el objeto de que tales operaciones tuvieran una naturaleza internacional y que por ende al cursar a través de la red de pagos de la franquicia, se desincentivaran los beneficios que percibirían los establecimientos de comercio y los consumidores bajo el modelo **LCA**.

El comportamiento de la franquicia se habría adelantado a través de sucesivas actuaciones que desplegó en aras de lograr el objeto propuesto. En primera medida, **MASTERCARD INTERNATIONAL** habría socializado los términos y condiciones del programa a través diversas comunicaciones que se remitieron a los agentes emisores y/o adquirentes. Lo anterior en razón a que la franquicia habría evidenciado que los adquirentes, facilitadores de pago, agregadores y/o recaudadores habrían adelantado transacciones con establecimientos de comercio ubicados por fuera de la jurisdicción del adquirente (Colombia).

Mediante los escritos de notificación, **MASTERCARD INTERNATIONAL** también le habría requerido a los agentes referidos que adoptaran medidas comerciales y contractuales con el propósito de que cesaran las operaciones y transacciones de adquirencia que se tramitaban con establecimientos de comercio situados por fuera de la jurisdicción del adquirente. Este comportamiento se habría complementado con los requerimientos que efectuó la franquicia. Como se observó en los elementos fácticos y probatorios, **MASTERCARD INTERNATIONAL** solicitó información relacionada con clientes, transacciones, ubicaciones, entre otros datos estratégicos para el desarrollo de la actividad comercial de los adquirentes, facilitadores de pagos, agregadores y/o recaudadores.

En caso de que la franquicia evidenciara que acogieran y cumplieran las solicitudes, órdenes y/o instrucciones impartidas a través de las cartas de notificación remitidas, procedería a imponer sanciones de tipo económico y comercial, hasta tanto no se lograra acreditar la cesación de los comportamientos que habría detectado como violatorios de sus reglas.

Todo lo anterior se constituiría como una práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia toda vez que las medidas adoptadas por la franquicia **MASTERCARD** tendrían por objeto reducir la capacidad que ostentan los agentes de negociar en condiciones que resulten más favorables en el sistema de pagos de bajo valor. La explicación de lo expuesto estaría soportada en la limitación que se habría generado al derecho de elegir, negociar, contratar y operar con los participantes de su preferencia, en tanto que **MASTERCARD** le habría exigido a las adquirentes

<sup>104</sup> Numeral 4 del Artículo 11.2.1.4.2 (Artículo 11 del Decreto 4327 de 2005. Modificado por el Decreto 1848 de 2016) (Modificado por el artículo 2 del Decreto 2399 de 2019). Disponible en el siguiente enlace: [https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC\\_CLUSTER-107279](https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-107279)

*“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”*

medidas tales como cesar de forma inmediata las operaciones de adquirencia que se originaran con establecimientos de comercio ubicados en el espacio económico europeo.

A su turno, los comportamientos desplegados por **MASTERCARD INTERNATIONAL** habrían tenido como propósito que se generara un aumento injustificado de los costos transacciones que residían en las operaciones tramitadas bajo el modelo **LCA**, pues a través de la implementación del modelo **PIFO** se habrían aumentado los cobros y comisiones, bajo el pretexto de que este se habría ideado para regularizar las transacciones de adquirencia que se tramitaban entre los facilitadores de pago y los comercios situados en el extranjero.

En suma de lo expuesto, la conducta de **MASTERCARD INTERNATIONAL** tendría la potencialidad de generar exclusiones en el mercado por cuenta de dos aspectos. El primero, los aumentos injustificados que recaerían dentro de las operaciones de adquirencia que desarrollan los facilitadores de pago, agregadores y/o recaudadores en el modelo **LCA**. Lo indicado, jugaría en beneficio de los intereses individuales de **MASTERCARD INTERNATIONAL**, como quiera que se desincentivarían las transacciones que cursaban en dicho modelo (**LCA**), siendo entonces el modelo tradicional (*Cross Border*), la opción que tendrían a su disposición los agentes en el mercado. El segundo, las solicitudes que realizó **MASTERCARD INTERNATIONAL** con el propósito de que se limitaran, de manera definitiva, las operaciones de adquirencia que se tramitaban con los establecimientos de comercio situados por fuera del país, bajo las reglas del modelo **LCA**.

En ese orden de ideas, para efectos de la presente investigación, la Delegatura planteará que **MASTERCARD INTERNATIONAL** habría incurrido en la infracción de lo establecido en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, por cuenta de que los hechos que se le reprochan se habrían constituido como una práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia.

### **13.2. Imputación contra MASTERCARD COLOMBIA INC. SUCURSAL COLOMBIA (MASTERCARD COLOMBIA)**

A partir de lo anterior y en consideración de los elementos de prueba que obran en el expediente, la Delegatura determinó que **MASTERCARD COLOMBIA** habría adelantado labores de divulgación, seguimiento y verificación de las solicitudes y órdenes que **MASTERCARD INTERNATIONAL** impartió para la implementación del programa **PIFO**.

Muestra de lo anterior son las evidencias que se expusieron en esta resolución. De acuerdo con el material probatorio los funcionarios de **MASTERCARD COLOMBIA** habrían participado activamente en la divulgación y seguimiento al cumplimiento de las instrucciones y solicitudes planteadas por **MASTERCARD INTERNATIONAL**. Las labores de seguimiento continuo también estuvieron acompañadas de acciones de verificación que habrían realizado funcionarios de **MASTERCARD COLOMBIA** sobre situaciones particulares que se presentaron por parte de los diferentes agentes a los que se les requirió el cumplimiento de las medidas expuestas en este acto administración.

En ese orden de ideas, la Delegatura encontró que **MASTERCARD COLOMBIA** habría participado en la práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia que desplegó **MASTERCARD INTERNATIONAL**, en aras de lograr la implementación del programa **PIFO**, así como de las demás labores que se requirieron para obstaculizar y/o limitar las operaciones de adquirencia con comercios ubicados en el extranjero.

### **13.3. Imputación contra MASTERCARD COLOMBIA ADMINISTRADORA S.A. (MASTERCARD ADMINISTRADORA)**

De acuerdo con la información que obra en el expediente, la Delegatura determinó que **MASTERCARD ADMINISTRADORA** habría participado en las labores de seguimiento y verificación de las solicitudes y órdenes que **MASTERCARD INTERNATIONAL** impartió para la implementación del programa **PIFO**.

Muestra de lo anterior son las evidencias que se expusieron, según las cuales se revelaría que las transacciones que se llevarían a cabo en el marco del programa **PIFO** se procesarían por medio de la plataforma de procesamiento administrada por **MASTERCARD ADMINISTRADORA**. No puede dejarse de lado que mediante dicha plataforma cursan las solicitudes de autorización, compensación

“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”

y/o liquidación de las transacciones efectuadas en la jurisdicción local con tarjetas, instrumentos de pago y/o credenciales de pago **MASTERCARD**.

Por lo anterior, en la presente investigación se establecerá el grado de participación de **MASTERCARD ADMINISTRADORA** en los comportamientos que le fueron atribuidos a **MASTERCARD INTERNATIONAL** y **MASTERCARD COLOMBIA**, al tratarse de una sociedad que tiene como objeto actividades que se encontraban ligadas a las prácticas descritas en este acto administrativo.

En ese orden de ideas, la Delegatura encontró que **MASTERCARD ADMINISTRADORA** habría participado en la práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia que desplegó **MASTERCARD INTERNATIONAL**, en aras de lograr la implementación del programa **PIFO**, así como de las demás labores que se requirieron para obstaculizar o limitar las operaciones de adquirencia con comercios ubicados en el extranjero.

**14.** Que la Delegatura imputará la responsabilidad jurídica que recaería sobre las personas naturales que habrían participado en la conducta anticompetitiva reprochada al agente de mercado. Sobre el particular, el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992 (modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009) establece lo siguiente:

*“Artículo 26. Monto de las multas a personas naturales. Imponer a cualquier persona que colabore, facilite, autorice, ejecute o tolere conductas violatorias de las normas sobre protección de la competencia a que se refiere la Ley 155 de 1959, el Decreto 2153 de 1992 y normas que la complementen o modifiquen, multas hasta por el equivalente de dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la imposición de la sanción, a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio.*

Como se aprecia, el inciso primero de esta norma señala que las personas naturales son responsables por facilitar, colaborar, autorizar, promover, impulsar, ejecutar o tolerar la conducta restrictiva de la competencia imputada a los agentes de mercado. En esa medida, la responsabilidad de las personas naturales dependerá de su relación con los agentes de mercado investigados, la conducta anticompetitiva que le fue imputada a estos agentes y su grado de participación en la comisión de los hechos objeto de investigación.

#### **14.1. Imputación a [REDACTED] [REDACTED] (vicepresidente senior de franquicias LAC de MASTERCARD)**

De acuerdo con el análisis de las piezas probatorias que obran en el expediente, la Delegatura determinó, al menos preliminarmente, que [REDACTED] [REDACTED] (vicepresidente senior de franquicias LAC de **MASTERCARD**) habría participado de manera activa en la ejecución de las conductas anticompetitivas que son materia de estudio en este caso. Según se estableció, [REDACTED] [REDACTED] estaría vinculado a **MASTERCARD** desde agosto de 2018 en el cargo de SVP Franchise Regional Lead LAC.

En este caso, la Delegatura estableció que [REDACTED] [REDACTED] (vicepresidente Senior de franquicias LAC de **MASTERCARD**) habría suscrito las comunicaciones a través de las cuales se le notificó a los agentes emisores y/o adquirentes que, presuntamente, habrían infringido las reglas de **MASTERCARD** por cuenta de la detección de las operaciones de adquirencia que se adelantaban entre los facilitadores de pago locales y los comercios ubicados en el extranjero.

El comportamiento de [REDACTED] [REDACTED] (vicepresidente senior de franquicias LAC de **MASTERCARD**) no se habría limitado a la suscripción de dichas cartas de notificación, que sea de paso decir, permitiría establecer que, presuntamente, colaboró, facilitó, autorizó, ejecutó y/o toleró los comportamientos que se le adjudican a **MASTERCARD**. Adicionalmente, éste habría realizado el seguimiento, monitoreo y revisión de la información y demás instrucciones que se le impartieron a los agentes de mercado a través de las cartas de notificación mencionadas.

Lo expuesto en este acto administrativo también permitiría concluir que [REDACTED] [REDACTED] (vicepresidente senior de franquicias LAC de **MASTERCARD**) conocía los términos, condiciones y particularidades que rodearon el programa **PIFO**, así como las demás instrucciones, órdenes y medidas que **MASTERCARD** solicitó que se implementaran para lograr las finalidades mencionadas.

*“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”*

De hecho, quedó en evidencia que él habría estado a disposición de los emisores y/o adquirentes para atender cualquier duda, inquietud o pregunta que surgiera con ocasión de la totalidad de asuntos que se integraron en las comunicaciones enviadas por la franquicia **MASTERCARD**, en relación con las operaciones de adquirencia transfronteriza.

Por lo anterior, la Delegatura considera que existe mérito suficiente para iniciar una investigación administrativa contra de [REDACTED] [REDACTED] (vicepresidente senior de franquicias LAC de **MASTERCARD**) en los términos del numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992 (modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009), en la medida en que habría facilitado, colaborado, autorizado, promovido, impulsado, ejecutado y tolerado la conducta restrictiva de la competencia imputada al agente de mercado investigado.

#### **14.2. Imputación a [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] (country manager y suplente del apoderado general de MASTERCARD COLOMBIA)**

Teniendo en cuenta las pruebas que se presentaron para sustentar las consideraciones expuestas en este acto administrativo, la Delegatura llegó a la conclusión de que [REDACTED] [REDACTED] (country manager y suplente del apoderado general de **MASTERCARD COLOMBIA**) habría participado en las conductas que se le reprochan a **MASTERCARD INTERNATIONAL** y **MASTERCARD COLOMBIA**.

[REDACTED] estaría vinculado a **MASTERCARD COLOMBIA** desde marzo de 2019 en el cargo de country manager. La Delegatura concluyó que el funcionario participó en los comportamientos objeto de estudio, teniendo en cuenta que las pruebas que obran en el expediente darían cuenta de que habría remitido comunicaciones que estaban orientadas a implementar las reglas del programa PIFO en Colombia.

Su participación habría tenido, incluso, el alcance suficiente para servir como puente de interacción entre las decisiones que se adoptaban por **MASTERCARD INTERNATIONAL** y los agentes que tienen relaciones con la franquicia a nivel local. En ese orden, debe considerarse que las instrucciones impartidas por las distintas divisiones de **MASTERCARD INTERNATIONAL** (desde el nivel internacional, latinoamericano y andino), habrían sido divulgadas por el funcionario referido. Adicionalmente, habría adelantado labores de seguimiento y verificación, para efectos de analizar el estado de avance y progreso de la implementación del programa **PIFO**, junto con las medidas y reglas que lo acompañaron.

Con sustento en lo expuesto, la Delegatura estableció que existe mérito suficiente para iniciar una investigación administrativa contra [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] (country manager y Suplente del apoderado general de **MASTERCARD COLOMBIA**) en los términos del numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992 (modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009), en la medida en que habría facilitado, colaborado, autorizado, promovido, impulsado, ejecutado y tolerado la conducta restrictiva de la competencia imputada al agente de mercado investigado.

**15.** Que de conformidad con lo previsto en el artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), a continuación, se indicarán las sanciones que serían procedentes en caso de encontrarse que los investigados efectivamente incurrieron en conductas contrarias al régimen de protección de la competencia.

La responsabilidad de las personas investigadas en esta actuación administrativa se encuentra regulada en los numerales 15 y 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificados por los artículos 25 y 26 de la Ley 1340 de 2009. El texto de las normas es el siguiente:

*“Artículo 25. Monto de las multas a personas jurídicas. El numeral 15 del artículo 4o del Decreto 2153 de 1992 quedará así:*

*Por violación de cualquiera de las disposiciones sobre protección de la competencia, incluidas la omisión en acatar en debida forma las solicitudes de información, órdenes e instrucciones que imparta, la obstrucción de las investigaciones, el incumplimiento de las obligaciones de informar una operación de integración empresarial o las derivadas de su aprobación bajo condiciones o de la terminación de una investigación por aceptación de garantías, imponer, por cada violación y a cada infractor, multas a favor de la*

*“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”*

*Superintendencia de Industria y Comercio hasta por la suma de 100.000 salarios mínimos mensuales vigentes o, si resulta ser mayor, hasta por el 150% de la utilidad derivada de la conducta por parte del infractor.*

*Para efectos de graduar la multa, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:*

- 1. El impacto que la conducta tenga sobre el mercado.*
- 2. La dimensión del mercado afectado.*
- 3. El beneficio obtenido por el infractor con la conducta.*
- 4. El grado de participación del implicado.*
- 5. La conducta procesal de los investigados.*
- 6. La cuota de mercado de la empresa infractora, así como la parte de sus activos y/o de sus ventas involucrados en la infracción.*
- 7. El Patrimonio del infractor.*

**PARÁGRAFO.** *Serán circunstancias de agravación para efectos de la graduación de la sanción. La persistencia en la conducta infractora; la existencia de antecedentes en relación con infracciones al régimen de protección de la competencia o con incumplimiento de compromisos adquiridos o de órdenes de las autoridades de competencia; el haber actuado como líder, instigador o en cualquier forma promotor de la conducta. La colaboración con las autoridades en el conocimiento o en la investigación de la conducta será circunstancia de atenuación de la sanción.*

**Artículo 26. Monto de las multas a personas naturales.** *El numeral 16 del artículo 4o del Decreto 2153 de 1992 quedará así:*

*Imponer a cualquier persona que colabore, facilite, autorice, ejecute o tolere conductas violatorias de las normas sobre protección de la competencia a que se refiere la Ley 155 de 1959, el Decreto 2153 de 1992 y normas que la complementen o modifiquen, multas hasta por el equivalente de dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la imposición de la sanción, a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio.*

*Para efectos de graduar la multa, la Superintendencia de Industria y Comercio tendrá en cuenta los siguientes criterios:*

- 1. La persistencia en la conducta infractora.*
- 2. El impacto que la conducta tenga sobre el mercado.*
- 3. La reiteración de la conducta prohibida.*
- 4. La conducta procesal del investigado, y*
- 5. El grado de participación de la persona implicada.*

**PARÁGRAFO.** *Los pagos de las multas que la Superintendencia de Industria y Comercio imponga conforme a este artículo, no podrán ser cubiertos ni asegurados o en general garantizados, directamente o por interpuesta persona, por la persona jurídica a la cual estaba vinculada la persona natural cuando incurrió en la conducta; ni por la matriz o empresas subordinadas de esta; ni por las empresas que pertenezcan al mismo grupo empresarial o estén sujetas al mismo control de aquella”.*

*Aunado a lo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio puede ordenar la cesación de la conducta objeto de estudio, orden cuyo incumplimiento es a su vez sancionable con las mismas multas arriba descritas. En efecto, según el numeral 55 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 1 del Decreto 92 de 2022, esta Entidad podrá “[i]mpartir instrucciones en materia de protección al consumidor, protección de la competencia, propiedad industrial,*

*“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”*

*administración de datos personales y en las demás áreas propias de sus funciones, fijar criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los procedimientos para su cabal aplicación”.*

**16.** Que la Delegatura ha dispuesto medios electrónicos para facilitar la consulta de la información que reposa en el expediente de la presente actuación administrativa. Para efectos de obtener las autorizaciones correspondientes, y acceder a la información del expediente de la presente investigación, los investigados, terceros interesados y demás personas que puedan acceder a la información deberán formular la solicitud de acceso al expediente mediante una comunicación remitida a los correos electrónicos [contactenos@sic.gov.co](mailto:contactenos@sic.gov.co) y [grprocompetencia@sic.gov.co](mailto:grprocompetencia@sic.gov.co), indicando en el asunto el radicado No. 23-328318. En su solicitud deberán indicar el correo electrónico que será autorizado para acceder al expediente. Las personas que accedan a esa información deberán guardar la reserva correspondiente y utilizarla únicamente para el ejercicio de sus derechos de defensa y debido proceso en el marco de la actuación administrativa sancionatoria.

En mérito de lo anterior, esta Delegatura,

### RESUELVE

**ARTÍCULO 1: ABRIR INVESTIGACIÓN y FORMULAR PLIEGO DE CARGOS** contra **MASTERCARD INTERNATIONAL INCORPORATED**, identificada con EIN 952536378, **MASTERCARD COLOMBIA INC SUCURSAL COLOMBIANA**, identificada con NIT 830.002.631-8, y **MASTERCARD COLOMBIA ADMINISTRADORA S.A.**, identificada con NIT 901.010.458-0, para determinar si incurrieron en la conducta prevista en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, por el posible desarrollo de una práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia, con sustento en las consideraciones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

**ARTÍCULO 2: ABRIR INVESTIGACIÓN y FORMULAR PLIEGO DE CARGOS** contra [REDACTED] (vicepresidente senior de franquicias LAC de **MASTERCARD**), identificado con Pasaporte No. [REDACTED] y [REDACTED] (country manager y suplente del apoderado general de **MASTERCARD COLOMBIA**), identificado con la cédula de ciudadanía No. [REDACTED], para determinar si incurrieron en la responsabilidad prevista en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, por haber colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado y/o tolerado la conducta imputada en el **ARTÍCULO PRIMERO** de esta resolución.

**ARTÍCULO 3: NOTIFICAR** personalmente el contenido de la presente resolución a las personas referidas en el **ARTÍCULO PRIMERO** y en el **ARTÍCULO SEGUNDO** de este acto administrativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 23 de la Ley 1340 de 2009. Esto con el fin de que, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la notificación del presente acto administrativo, lleven a cabo los actos procesales previstos en el artículo 52 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 155 del Decreto 19 de 2012. Dentro de estos actos procesales se encuentra la solicitud o aporte de las pruebas que pretendan hacer valer y la formulación de descargos frente a la imputación.

**PARÁGRAFO:** En caso de no ser posible la notificación personal al cabo de los cinco (5) días de la remisión de la comunicación correspondiente, la notificación se llevará a cabo por medio de aviso que se remitirá a la dirección o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 158 del Decreto 19 de 2012.

**ARTÍCULO 4: ORDENAR** la publicación de la presente resolución de apertura de investigación en la página web de la Superintendencia de Industria y Comercio, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 17 y 19 de la Ley 1340 de 2009, modificados por los artículos 156 y 157 del Decreto 19 de 2012. Esto con el fin que dentro de los quince (15) días hábiles posteriores a la fecha de publicación intervengan los competidores, consumidores o, en general, aquel que acredite un interés directo e individual en la investigación, aportando las consideraciones y pruebas que pretenda hacer valer.

**ARTÍCULO 5: ORDENAR** a los investigados que, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la presente decisión, en cumplimiento del artículo 17 de la Ley 1340 de 2009,

*“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”*

modificado por el artículo 156 del Decreto 019 de 2012, publiquen el siguiente texto en un diario de amplia circulación nacional:

“Se informa que la Superintendencia de Industria y Comercio, mediante Resolución No. 54294 del 8 de septiembre de 2023, abrió investigación y formuló pliego de cargos contra **MASTERCARD INTERNATIONAL INCORPORATED, MASTERCARD COLOMBIA INC SUCURSAL COLOMBIANA y MASTERCARD COLOMBIA ADMINISTRADORA S.A.** para determinar si incurrieron en la conducta prevista en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

Por medio de esta resolución también se abrió investigación y se formuló pliego de cargos en contra de [REDACTED] [REDACTED] (vicepresidente senior de franquicias LAC de **MASTERCARD**), identificado con Pasaporte No. [REDACTED] y [REDACTED] [REDACTED] (country manager y suplente del apoderado general de **MASTERCARD COLOMBIA**), identificado con la cédula de ciudadanía No. [REDACTED], con el fin de determinar la posible infracción de lo dispuesto en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, debido a que habrían colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado y/o tolerado la conducta imputada a los agentes de mercado.

En los términos previstos en el artículo 19 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 157 del Decreto 019 de 2012, los competidores, consumidores o, en general, aquél que acredite un interés directo e individual en la presente investigación, dentro de los quince (15) días hábiles posteriores a la publicación de la apertura de la investigación en la página web de la Superintendencia de Industria y Comercio, podrá intervenir aportando las consideraciones y pruebas que pretendan hacer valer, al expediente radicado con el número 23-328318”.

**ARTÍCULO 6: COMUNICAR** el contenido de la presente resolución a la **SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA**, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 de la Ley 1340 de 2009, enviándoles copia de la versión pública de este acto administrativo para que, si así lo considera, emita su concepto técnico en relación con el asunto puesto en su conocimiento dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la comunicación y sin perjuicio de la posibilidad de intervenir, de oficio o a solicitud de la Superintendencia de Industria y Comercio, en cualquier momento de la actuación.

**ARTÍCULO 7: COMUNICAR** el contenido de la presente resolución a **DLOCAL COLOMBIA S.A.S., PAYU COLOMBIA S.A.S. y PPRO COLOMBIA S.A.S.**, en su calidad de quejosos, enviándoles copia de la versión pública de este acto administrativo.

**ARTÍCULO 8:** Contra la decisión contenida en el presente acto administrativo no procede recurso alguno, de conformidad con el artículo 20 de la Ley 1340 de 2009 y el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011.

### **NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá D.C., a los 8 días del mes de septiembre de 2023

**EL SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA LA PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA**

**FRANCISCO MELO RODRÍGUEZ**

Proyectó: FACQ/ SATR/ ALF  
Revisó: JFM/ NIT  
Aprobó: FMR

**NOTIFICAR A:**

**MASTERCARD COLOMBIA INC SUCURSAL COLOMBIANA**  
NIT. 830002631  
Correo electrónico: [ingrid.pahl@mastercard.com](mailto:ingrid.pahl@mastercard.com)

*“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”*

**MATERCARD COLOMBIA ADMINISTRADORA S.A.**

NIT. 901010458

Correo electrónico: [notificaciones\\_mcca@mastercard.com](mailto:notificaciones_mcca@mastercard.com)**MASTERCARD INTERNATIONAL INCORPORATED**

EIN 952536378

2000 Purchase Street in the hamlet of Purchase, New York.

Cédula de ciudadanía No. [REDACTED] de Bogotá

Dirección: [REDACTED]

Correo electrónico: [REDACTED]

**Pasaporte No.** [REDACTED]

Senior Vice-President - Franchise LAC

Mastercard Worldwide

Dirección: [REDACTED]

Correo electrónico: [REDACTED]

**COMUNICAR A:****DLOCAL COLOMBIA S.A.S.**

NIT. 900.682.258-3

**Apoderado****FELIPE SERRANO PINILLA**

Cédula de ciudadanía No. [REDACTED] de Bucaramanga

T.P. No. [REDACTED] del C.S. de la J.

Correo electrónico: [REDACTED]

**PAYU COLOMBIA S.A.S.**

NIT. 830.109.723-8

**Apoderada****ANA LUCÍA PARRA VERA**

Cédula de ciudadanía No. [REDACTED] de Bucaramanga

T.P. No. [REDACTED] del C.S. de la J.

Correo electrónico: [REDACTED]

**PPRO COLOMBIA S.A.S.**

NIT. 900867930-0

**Apoderada****NATALIA SERRANO REY**

Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]

T.P. No. [REDACTED] del C.S. de la J.

Correo electrónico: [REDACTED]

**SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA**

NIT. 890.999.057

Correo electrónico: [notificaciones\\_ingreso@superfinanciera.gov.co](mailto:notificaciones_ingreso@superfinanciera.gov.co)