



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

RESOLUCIÓN № 1 2 8 7 DE 2023

(2 5 ENE 2023)

Radicación: 22-266216

“Por la cual se resuelve una solicitud de Revocatoria Directa”

EL SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO (E)

En ejercicio de sus facultades legales, especialmente la prevista en el numeral 34 del artículo 3 del Decreto 4886 de 2011, en concordancia con el Decreto 2153 de 1992, la Ley 1340 de 2009 y los artículos 93, 94, 95, 96 y 97 de la Ley 1437 de 2011, y,

CONSIDERANDO

PRIMERO: Que mediante Resolución No. 48720 del 27 de julio de 2022¹ (en adelante “Resolución No. 48720 de 2022”), la Superintendencia de Industria y Comercio decretó las siguientes medidas cautelares a **VISA COLOMBIA S.A. y VISA COLOMBIA SUPPORT SERVICES S.A.** (en adelante **VISA**) y a **MASTERCARD COLOMBIA ADMINISTRADORA S.A. y a MASTERCARD COLOMBIA INC. SUCURSAL COLOMBIANA** (estas dos últimas en adelante **MASTERCARD**):

A VISA:

“1.1. No imponer o implementar cualquier regla, programa o medida, particularmente el programa denominado Expanded Merchant Location Program o EMLP, que prohíba o restrinja la actividad económica que desarrollan los agentes en el modelo LCA en Colombia.

1.2. Suspender de manera inmediata cualquier tipo de comunicación, reclamación o amenaza en contra de las entidades que ejercen la actividad de adquirencia en Colombia para evitar que sigan contratando con agentes que ofrecen el modelo LCA en el país.”²

A MASTERCARD:

“2.1. No imponer o implementar cualquier regla, programa o medida, particularmente el programa denominado Payment Intermediary Foreign Exchange Operators o PIFO, que prohíba o restrinja la actividad económica que desarrollan los agentes en el modelo LCA en Colombia.

2.2. Suspender de manera inmediata cualquier tipo de comunicación, reclamación o amenaza en contra de las entidades que ejercen la actividad de adquirencia en Colombia para evitar que sigan contratando con agentes que ofrecen el modelo LCA en el país.”³

De acuerdo con lo expuesto en la Resolución No. 48720 de 2022, este Despacho encontró que con la denuncia que dio inicio a la presente actuación⁴ fueron aportados elementos probatorios que llevaron a un grado de certeza suficiente sobre la probable ejecución por parte de **VISA y MASTERCARD** de una conducta restrictiva de la competencia que debía ser cesada, en posible desconocimiento de la prohibición general establecida en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, cumpliéndose así el elemento relacionado con la probabilidad de ocurrencia de la conducta con apariencia de ilicitud (*fumus commissi*

¹Archivo: “RESOLUCIÓN No. 48720 DEL 27-07-2022. Que se encuentra en el Expediente No. 22-266216. Entiéndase que, en el presente acto administrativo cuándo se habla de “Expediente” se hace referencia al radicado No. 22-266216.

² Resolución No. 48720 de 2022. ARTÍCULO PRIMERO de la parte resolutive.

³ Resolución No. 48720 de 2022. ARTÍCULO SEGUNDO de la parte resolutive.

⁴ Denuncia y solicitud de decreto de medidas cautelares presentada por **DLOCAL COLOMBIA S.A.S.** (en adelante “**DELOCAL**”) mediante radicado No. No. 22-266216 del 8 de julio de 2022.

"Por la cual se resuelve una solicitud de Revocatoria Directa"

delicti - fumus bonis iuris). En efecto, el Despacho encontró que fueron aportados elementos probatorios tales como cartas, correos electrónicos y otras comunicaciones de **VISA** y **MASTERCARD** a los bancos en Colombia, señalando un posible incumplimiento de sus condiciones de uso al permitir el funcionamiento del modelo del "Agente de Retención Local" (en adelante LCA) como modelo alternativo para las transacciones de bienes y servicios transfronterizas, advirtiendo sobre la imposición de multas periódicas y sucesivas, así como la revocación de las licencias de las tarjetas (pérdida de la franquicia), además de requerir a los bancos para que informen sobre los Agentes de Recolección Local que tienen vinculados, así como los comercios extranjeros afiliados a ellos, con la solicitud de dejar de afiliar a más de estos comercios extranjeros para el funcionamiento del modelo LCA.

El Despacho igualmente consideró que las medidas cautelares decretadas mediante la Resolución No. 48720 de 2022 cumplieron con el elemento de la proporcionalidad, por cuanto dichas medidas están encaminadas a mantener el estado actual de las cosas "*Status Quo*", en la medida que su objetivo es el de permitir el normal funcionamiento del sistema de pagos LCA para las transacciones de bienes y servicios transfronterizas, en el que los agentes de recolección local que vienen operando desde hace más de cinco (5) años en Colombia continúen haciéndolo sin estar sujetos a posibles barreras artificiales creadas por unas presuntas prácticas contrarias el régimen de protección de la libre competencia y sin que ello resulte en forma alguna invasivo o en detrimento de la actividad económica desarrollada normalmente por **VISA** y **MASTERCARD** a través del modelo *Cross Border* que también viene operando normalmente.

Sobre este punto, en la Resolución No. 48720 de 2022 se hizo mención que, en otras jurisdicciones en Latinoamérica, ya han sido decretadas medidas cautelares en similar sentido, sin que ello haya generado traumatismos para la actividad económica prestada por **VISA** y **MASTERCARD**, tales como la decisión del 9 de mayo de 2022 el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de Chile, mediante la cual se ordenó a **VISA** y otras franquicias de tarjetas de crédito, "*continuar proveyendo, en las actuales condiciones, los servicios necesarios para que DLOCAL CHILE Spa (Dlocal) pueda prestar el servicio de subadquirencia transfronteriza (...)*"⁵.

SEGUNDO: Que luego de comunicada la Resolución No. 48720 de 2022⁶ **MASTERCARD**, mediante radicado No. 22-266216-215 del 25 de noviembre de 2022, presentó solicitud de revocatoria directa en contra de la Resolución No. 48720 de 2022, exponiendo los argumentos que se resumen a continuación:

2.1. Argumentos relacionados con la creación del programa "Payment Intermediary Foreign Exchange Operators" (en adelante PIFO)

- **MASTERCARD** indicó que desde inicios de 2020 identificó que ciertos adquirentes ubicados en Colombia y otros países de Latinoamérica estaban reportando incorrectamente sus transacciones transfronterizas, por lo que informó dicha circunstancia a algunos clientes adquirentes con el fin de entender qué facilitadores de pagos estaban involucrados en esas transacciones incorrectamente reportadas.
- Con la información obtenida, **MASTERCARD** identificó que la irregularidad consistía en que algunos adquirentes, con la ayuda de los facilitadores de pagos, estaban reportando transacciones transfronterizas como transacciones domésticas, es decir como si fueran realizadas con comercios ubicados en Colombia. Para **MASTERCARD**, el hecho de disfrazar una transacción internacional como doméstica representa un incumplimiento contractual por parte de sus licenciatarios, por cuando viola las obligaciones contraídas por el adquirente en el contrato de licenciamiento.
- Para **MASTERCARD**, esta situación es grave porque se trataría de operaciones clandestinas en

⁵ <https://www.latercera.com/pulso-pm/noticia/tres-fintech-en-conflicto-con-visa-mastercard-y-transbank-logran-paralizar-en-el-tdlc-cambios-por-operaciones-transfronterizas/SQ2DZYLAQNHLNMTEO2D4KEURYU/>

⁶ La Resolución No. 48720 de 2022 fue comunicada a **MASTERCARD** el 27 de julio de 2022 (Consecutivos No. 22-266216-14 y No. 22-266216-15) y a **VISA** el 27 de julio de 2022 (Consecutivos No. 22-266216-16 y No. 22-266216-17)

“Por la cual se resuelve una solicitud de Revocatoria Directa”

las que establecimientos desconocidos que se encuentran vinculados con los facilitadores de pagos, reciben pagos con tarjetas de **MASTERCARD** sin revelar su identidad, lo que pone en riesgo el cumplimiento de normas regulatorias importantes como las de prevención de lavado de activos e industrias ilícitas. En otros términos, para **MASTERCARD** los facilitadores de pagos ocultan la identidad del comercio extranjero con el fin de disfrazar la operación internacional como si fuera doméstica, lo que potencialmente permitiría que comercios ilícitos reciban pagos hechos con tarjetas de **MASTERCARD** sin que esta lo pueda impedir.

- El ocultamiento de datos esenciales que permiten la identificación plena del comercio verdadero, los cuales el facilitador de pago conoce al ser un cliente suyo y oculta de manera deliberada, pone a los diferentes participantes de la transacción, incluyendo los adquirientes, en una situación donde les resulta imposible cumplir adecuadamente con las regulaciones sobre conocimiento del cliente y relacionadas con la prevención del lavado de activos y financiación del terrorismo.
- El tarjetahabiente o consumidor final también resulta afectado puesto que no recibe información real sobre la transacción realizada, ya que en sus extractos aparece una compra hecha al facilitador de pagos y no al comercio extranjero, cuya identidad es deliberadamente ocultada por el primero. Esto dificulta, por ejemplo, el iniciar procesos contra el comercio extranjero.
- Dentro del anterior contexto, fue creado el programa PIFO como una opción voluntaria y adicional ofrecida a los adquirientes que buscan flexibilizar las condiciones de la licencia otorgada a ellos en Latinoamérica y Colombia, firmando una enmienda para ampliar su área de uso y desarrollar nuevos negocios que se enmarquen en las obligaciones y estándares de **MASTERCARD**.
- El programa PIFO en nada perjudica a los consumidores, comerciantes y adquirientes, ya que garantiza los derechos de todas las partes involucradas en la red. Además, más allá de programa PIFO, los adquirientes y facilitadores de pago cuentan con múltiples opciones en las transacciones internacionales: (i) el facilitador de pago puede contratar con un adquirente legítimo que tiene licencia que le autoriza adquirir a comercios ubicados en la correspondiente jurisdicción; (ii) el adquirente local puede pedir la extensión del área de uso; (iii) el comercio puede localizarse con ayuda del facilitador de pagos (local acquiring); y (iv) el uso de cualquier otro medio de pago, toda vez que no existen exclusividades en la actividad de adquirencia. Por lo tanto, no es cierto que se exija que las transacciones del modelo LCA sean realizadas únicamente a través del programa PIFO.

2.2. Argumentos relacionados con los hechos manifestados en la denuncia en el presente caso

- Según **MASTERCARD**, no es cierto que se requiera un tipo de tarjeta especializada para realizar compras en el exterior, ya que todas las tarjetas **MASTERCARD** están habilitadas para realizar compras en el exterior y corresponde a una decisión del emisor de la tarjeta habilitarlas para dicho uso. Tampoco es cierto que el consumidor pague una tarifa de intercambio, o que esta sea “elevada”, ya que esta tarifa la paga el adquirente al emisor, no la paga el consumidor ni la recibe **MASTERCARD**.
- El que los emisores difieran automáticamente los pagos a 24 o 36 cuotas, o que los pagos por compras en el exterior se hagan en pesos o en divisas, en nada tiene que ver con **MASTERCARD** ya que este es un asunto exclusivo de la relación con el banco emisor. Tampoco es cierto que el consumidor este obligado a pagar intereses durante 24 o 36 meses, porque siempre tiene la posibilidad de pre-pagar en cualquier momento.
- Los facilitadores de pagos no han creado un nuevo sistema alternativo de pago, sino que estos están realizando una maniobra engañosa que consiste, entre otros, en ocultar la ubicación del comercio extranjero proveedor del bien y/o servicio y en hacer creer al sistema de pagos que se trata de una transacción con un comercio local inexistente. Es decir, no existe ningún sistema alternativo, lo único “novedoso” es un engaño.
- Es falso que las transacciones bajo el modelo LCA sean realizadas de forma local, ya que se está

"Por la cual se resuelve una solicitud de Revocatoria Directa"

usando la misma infraestructura y red de **MASTERCARD**. La transacción sigue siendo una transacción internacional con todas sus implicaciones como, por ejemplo, la gestión de contracargos. La dispersión de recursos a los comercios es una actividad típica de un facilitador de pagos dentro de la red de **MASTERCARD**. La maniobra engañosa no da opción a los consumidores de escoger la moneda para realizar el pago, lo que sí existe en las múltiples transacciones normales de **MASTERCARD**.

- Es falso que el modelo LCA sea menos costoso para el consumidor, ya que a este le cuesta exactamente lo mismo. Que el adquirente paga menos "fees" a la franquicia, es la confesión de un engaño ya que el adquirente está pagando el valor que no corresponde al tipo de transacción realizada.
- **MASTERCARD** señaló que no es cierto que, junto con **VISA**, haya emprendido acciones tendientes a bloquear, eliminar o hacer más costoso el modelo LCA. lo que **MASTERCARD** ha pedido a los adquirentes involucrados es que dejen de realizar maniobras engañosas dentro de su red, ocultando o manipulando la identidad y ubicación de los comercios. La denuncia lo que hace es abogar por el derecho de los facilitadores de pagos a procesar transacciones clandestinas.
- **MASTERCARD** indicó en su solicitud que en ningún momento ha exigido a los adquirentes que utilicen su programa PIFO y mucho menos ha amenazado con sancionar a quien no lo haga. Lo que **MASTERCARD** ha solicitado a los adquirentes es suspender las maniobras engañosas mediante las cuales procesan pagos de comercios cuya identidad, localización y bienes o servicios transados no son reveladas y cumplir así con todas las obligaciones contractuales.
- Este tipo de requerimientos, según se indica en la solicitud, son estándar en un sistema de pago como el de **MASTERCARD** a nivel global con sus participantes. Reitera qué si bien cuenta con las facultades contractuales y legales para imponer multas por incumplimientos de sus reglas de franquicia y podría dar por terminado el contrato de licencia por incumplimientos reiterados, lo que se busca es que los clientes cumplan con sus obligaciones antes de ejercer su potestad sancionatoria, razón por la cual ha ofrecido la opción adicional de cumplimiento a través del programa PIFO.
- No es cierto, señala **MASTERCARD**, que el sistema PIFO permita el uso del modelo LCA con tarifas y costos más elevados. Reitera que el "modelo LCA" no existe porque no es nada distinto a disfrazar una transacción dentro de la red de **MASTERCARD** procesándola como una transacción clandestina. De otra parte, el Programa PIFO no establece costos más elevados a los pactados para este tipo de transacciones ni nuevos procedimientos ni restricciones, sino que permite desarrollar nuevos modelos de negocio que la licencia original de estos adquirentes no contemplaba. Aun si lo fueran, ello no justificaría el procesamiento de transacciones clandestinas, que es el sistema que existe actualmente por parte de los facilitadores de pagos.
- Frente a la manifestación de los denunciantes en el sentido que la entrada en funcionamiento del sistema PIFO incrementaría considerablemente las tarifas en las transacciones del modelo LCA, **MASTERCARD** indicó que no habría ningún aumento de precio, puesto que los comercios globales cuentan, desde el inicio de sus operaciones, con servicios de pago de tarjetas prestados por adquirentes de **MASTERCARD** legítimos y conocen perfectamente el valor y los niveles de precios del servicio de pago de una transacción internacional. En todo caso, una objeción a las condiciones del programa PIFO, el cual es voluntario, no puede servir de justificación para que los facilitadores de pagos continúen procesando transacciones clandestinamente.
- El modelo LCA no es un sistema rival o competidor de **MASTERCARD**, ni tampoco los facilitadores de pagos, por cuanto ellos son usuarios de la misma red de **MASTERCARD** para procesar sus pagos, por lo que las afirmaciones que señalan una vulneración de la libre competencia son falsas.
- Es falso que los consumidores deban asumir altos costos en transacciones internacionales. El

“Por la cual se resuelve una solicitud de Revocatoria Directa”

servicio de pago es gratuito para los consumidores en el sistema de pagos de **MASTERCARD**. Tampoco es cierto que los facilitadores de pagos sean “una alternativa” para los consumidores, porque se reitera, se trata del mismo sistema de pagos.

- La referencia a las cuotas en las que se hace el pago es sencillamente mala fe del denunciante, ya que se reitera que **MASTERCARD** nada tiene que ver con las condiciones en las que el tarjetahabiente le paga al banco. Se trata de una relación entre el banco emisor y el tarjetahabiente.
- Es falso que los consumidores no cuenten con tarjetas autorizadas para transacciones internacionales, pues todas sus tarjetas están habilitadas para compras en comercios internacionales. Son los emisores quienes acuerdan con el tarjetahabiente las restricciones que aplicarían en cada caso. Por lo tanto, lo que el denunciante pareciera decir, es que el beneficio consiste en engañar al banco emisor para burlar su acuerdo con el tarjetahabiente. En consecuencia, se señala en la solicitud, no se trata de un beneficio sino de un engaño que pone en riesgo los depósitos de los tarjetahabientes.
- Nada tiene que ver los tiempos de compensación y liquidación con la actividad de los facilitadores de pago. Los tiempos son exactamente los mismos en cualquier caso.
- Carece de lógica el argumento del denunciante según el cual se perderían ahorros por el uso de plataformas locales, pues precisamente una transacción internacional lo que permite es vender en otra jurisdicción sin necesidad de tener presencia local, la plataforma tecnológica es exactamente la misma, pues se trata de transacciones procesadas en la red de **MASTERCARD**. Igualmente, no es cierto que se pierdan ahorros de costos frente al modelo cross border, ya que los costos de **MASTERCARD** son los mismos y lo que hay es una maniobra engañosa.
- **MASTERCARD** indicó que no impone multas a los facilitadores de pagos, pues carece de relación contractual con ellos. Igualmente, señaló que no existe justificación lógica alguna para decir que si adquirentes y facilitadores cumplen con sus obligaciones de transparencia, no puedan trabajar con comercios de cualquier país y, si así lo fuera, ello no justificaría la actuación fraudulenta en la que están incurriendo.
- Según **MASTERCARD**, en el fondo los denunciantes buscan que se les permita continuar procesando transacciones clandestinas porque eso sería mejor para la competencia en el mercado, lo cual no es cierto puesto que los facilitadores de pagos no son competidores de **MASTERCARD**.
- **MASTERCARD** señaló que no está modificando sus precios a sus participantes ni cobra ningún precio a los facilitadores de pagos. De esta manera, no hay ninguna razón por la cual los ingresos de los facilitadores derivados de actividades legítimas se vean afectados.
- Finalmente, señaló que no existe ninguna justificación lógica por la cual un facilitador de pagos que lleva a cabo actividades legítimas deba salir del mercado porque las transacciones sean transparentes.

2.3. Argumentos relacionados con la procedencia de la revocatoria directa en el presente caso

- **MASTERCARD** señaló que a pesar de que la Resolución No. 48720 de 2022 por la cual fueron decretadas las medidas cautelares sea un acto de trámite, es una decisión de fondo que afecta sus derechos por cuanto le impide ejercer ciertas conductas y, más importante aún, le impide a esta y a los participantes de su sistema de pagos cumplir adecuadamente con las normas nacionales e internacionales vigentes.
- **MASTERCARD** aduce como causal de revocatoria de la Resolución No. 48720 de 2022, por la cual fueron adoptadas las medidas cautelares, que esta constituye una decisión que no se

“Por la cual se resuelve una solicitud de Revocatoria Directa”

encuentra conforme con el interés público o social (numeral 2 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA), por cuanto el efecto inmediato del cumplimiento de las órdenes impuestas a **MASTERCARD** hacen que se vea obligada a aceptar que se hagan pagos con sus tarjetas y por su red a comercios cuya identidad desconoce. Esto permitiría que tarjetahabientes de **MASTERCARD** hagan compras a comercios cuya identidad y ubicación desconoce y los pagos se hagan utilizando su red, en perjuicio de toda la comunidad que tiene un claro interés en que no se lleven a cabo transacciones ilegales.

- También son engañados los emisores que autorizan la transacción y que son entidades de depósito que como tales cumplen una función social esencial, y los tarjetahabientes a quienes le ocultan la verdadera naturaleza de su transacción, afectando la posibilidad de ejercer sus derechos como consumidores.
- El denunciante indujo al error a la Superintendencia de Industria y Comercio con el fin de encubrir su accionar, al afirmar que la medida cautelar decretada impide evitar los daños y riesgos diarios en que están poniendo a **MASTERCARD**, emisores locales, adquirentes legítimos y tarjetahabientes, y en ese sentido está generando daños y riesgos con alcance internacional.
- Finalmente, indicó que no es posible entender cuál puede ser el interés público tutelado con impedir se requiera a los participantes en su red para cumplir con obligaciones de transparencia elementales y que han existido desde los inicios de este sistema.

TERCERO: Que **DLOCAL**, mediante documento remitido el 7 de diciembre de 2022 y radicado con No. 22-266216-233, y **PayU COLOMBIA S.A.S** (en adelante **PayU**), mediante documento radicado con No. 22-296502-68 del 20 de enero de 2023, en su calidad de terceros interesados se pronunciaron sobre la solicitud de revocatoria directa presentada por **MASTERCARD**. Las observaciones presentadas por **DLOCAL** y **PayU** son resumidas a continuación:

3.1. Observaciones sobre la solicitud de revocatoria directa

- La solicitud de revocatoria directa presentada por **MASTERCARD** es abiertamente improcedente, por cuanto la Resolución No. 48720 de 2022 es un acto de trámite, en los términos del artículo 20 de la Ley 1340 de 2009 y lo cual ha sido ratificado por la jurisprudencia del Consejo de Estado, así como en decisiones de la Superintendencia de Industria y Comercio. En otros términos, la Resolución No. 48720 de 2022, al tratarse de un acto de trámite por expresa disposición legal, no es susceptible de revocación directa, por lo que **DLOCAL** y **PayU** solicitan que la solicitud elevada por **MASTERCARD** sea rechazada de plano por improcedente y sin realizar un análisis de fondo.
- La causal invocada por **MASTERCARD** para solicitar la revocatoria de la Resolución No. 48720 de 2022, aludiendo que las medidas cautelares en ella decretadas no están conformes con el interés público o social (numeral 2 del Artículo 93 del CPACA), resulta completamente errada en el presente caso. Las medidas cautelares decretadas, que **MASTERCARD** pretende su revocación, estuvieron precisamente encaminadas a proteger el interés público y de los consumidores que se han visto beneficiados por la operación de los agentes de recolección local en el modelo LCA.
- Si **MASTERCARD** tuviese razón frente a la operación de compañías como **DLOCAL**, **PayU**, y otras, estaría sugiriendo que durante los últimos años el interés público o social se ha visto afectado por la presencia de estos agentes en Colombia y en el mundo. No obstante, durante este tiempo no se ha demostrado ninguna de las supuestas afectaciones que alega el solicitante sino, todo lo contrario, se han producido beneficios para los consumidores y los comercios. De hecho, las propias franquicias han conocido de la presencia y operación de estos agentes sin objeción alguna.
- La solicitud presentada por **MASTERCARD** no se fundamenta en ninguna prueba y se limita a

“Por la cual se resuelve una solicitud de Revocatoria Directa”

consignar una serie de generalizaciones y afirmaciones en abstracto, respecto de los facilitadores, pero ni siquiera describe hechos específicos que lleven a sustentar sus aseveraciones sobre una supuesta afectación al interés público o social.

- **MASTERCARD** tampoco aportó ningún elemento probatorio, además de su propio dicho, de que el programa PIFO esté encaminado a mitigar riesgos en materia de transparencia y que en esa medida proteja el interés general; incluso, si ello fuere cierto en nada excluye la naturaleza restrictiva y anticompetitiva del mencionado programa, la cual no es desvirtuada en ningún momento en la solicitud.
- **MASTERCARD** no allegó ninguna prueba o evidencia de las afirmaciones contenidas en su solicitud de revocatoria directa, lo que contrasta directamente con la evidencia presentada en la denuncia y en los demás memoriales que obran en el expediente, pruebas que dieron lugar al decreto de las medidas cautelares mediante la Resolución No. 48720 de 2022.
- Lo anterior, teniendo en cuenta que **MASTERCARD** no está facultada, como pretende, para imponer requisitos adicionales a los legalmente exigibles según la regulación aplicable en Colombia, y menos cuando tales requisitos se erigen como barreras a la entrada, obstruyen el acceso a los mercados o pretenden eliminar a otros agentes de los mismos. En otros términos, **MASTERCARD** no tiene facultades como autoridad o regulador en el mercado y mucho menos imponiendo medidas que excluyen a los competidores.
- **DLOCAL** y **PayU** concluyen que **MASTERCARD** poco o nada explicó cómo la Resolución No. 48720 de 2022 no se encontraría conforme con el interés público o social, o atenta contra él, pues se limitó a indicar algunos objetivos perseguidos con su programa PIFO, sin desarrollar y sustentar probatoriamente desarrolló cuál sería la afectación al interés público o social, ni negó o siquiera discutió el carácter anticompetitivo de su actuar y el programa mismo. Señalaron que el decreto de medidas cautelares ante posibles prácticas restrictivas de la competencia está encaminado a proteger precisamente el derecho colectivo a la libre competencia económica, el bienestar de los consumidores, la eficiencia económica y la libre entrada y evitar la salida de agentes a los mercados, por lo que la Resolución No. 48720 de 2022 propende por proteger garantías y libertades constitucionales y en esa medida también el interés público y social.

3.2. Observaciones sobre los argumentos de **MASTERCARD** respecto del modelo LCA

- Es falso que el modelo LCA sea una maniobra engañosa para ocultar la identificación y ubicación de los comercios, tal y como fue debidamente explicado en la denuncia y la solicitud de medidas cautelares. No es cierto que el modelo LCA no sea novedoso y se trate de un engaño.
- No es cierto que el modelo LCA sea un camino para el procesamiento de transacciones clandestinas, se trata de un desarrollo tecnológico y el aprovechamiento de la existencia de agregadores de pago que trae importantes beneficios para consumidores y comercios. Es por ello que el modelo es utilizado por compañías reputadas internacionalmente.
- El modelo LCA aprovecha la existencia de agentes agregadores de pago, lo cual está reconocido expresamente por la regulación colombiana sobre sistemas de pago de bajo valor, lo que permite conectar a comercios internacionales a los sistemas de pago locales, dejando entre las partes la transferencia de recursos. No se trata, contrario a lo afirmado por **MASTERCARD**, de que el consumidor pague una transacción internacional de forma errónea; lo que está pagando es una transacción local con sus propias características.
- Es falso que las transacciones que se procesan a través del modelo LCA sean internacionales; en realidad son transacciones completamente locales que se hacen a través de las redes de los sistemas de pago de bajo valor locales, lo cual es precisamente uno de los atractivos del modelo, que se constituye como alternativa al modelo Cross Border.
- El modelo LCA permite que, si así lo requieren, las autoridades pueden conocer la información

“Por la cual se resuelve una solicitud de Revocatoria Directa”

completa sobre los participantes de las transacciones, con lo cual no se trata de un camino engañoso ni mucho menos fraudulento.

- En esa medida, no es cierto que el modelo LCA impida el cumplimiento de reglas relacionadas con la prevención de LAFT ni tampoco se trata de una ruta que facilita actividades criminales ni fraudulentas. El modelo LCA es una alternativa al modelo Cross Border tradicional de las franquicias y no pone en riesgo la seguridad ni la prevención de riesgos asociados al LAFT.
- Los agregadores de pago y los comercios internacionales están sujetos a la regulación sobre prevención de LAFT aplicables en cada jurisdicción, y en cualquier caso la determinación de la comisión de una supuesta actividad irregular no es una facultad de **MASTERCARD** ni de las franquicias.
- Sobre el anterior punto, la Superintendencia Financiera de Colombia expidió la regulación para las pasarelas de pago, entre otras, relacionada con los sistemas de prevención de LAFT y la seguridad de las transacciones. Se encuentra particularmente la Circular Externa 008 de 2018, mediante la cual fue establecida la necesidad de que los establecimientos de comercio o pasarelas de pago tengan la certificación PCI-DDS, que debe verificarse al menos una vez al año, así como la necesidad de contar con procedimientos relacionados con la prevención y control de riesgo de LAFT. Así, no es cierta la afirmación de que la existencia de agregadores de pago locales impida el cumplimiento de las normas de prevención de LAFT.
- **MASTERCARD** omite mencionar en su solicitud que las pasarelas de pago deben utilizar necesariamente un estándar de mensajería definido en Colombia por procesadores como Credibanco y Redeban, estándar que es el único aceptado por los emisores para aprobar o rechazar transacciones.
- Las pasarelas de pagos agregadoras cuentan con un código agregador de identificación que, en la actualidad, permite identificar comercios; de otra parte, los comercios que no cuentan con domicilio en Colombia y con los cuales las pasarelas suscriben sus contratos, son identificados mediante un código único individualizado para cada comercio, por lo que dicha información también resulta transparente y fácilmente comprobable cuando se realiza la transacción. En consecuencia, no es cierto que se oculte la identidad de los comercios para disfrazar una transacción internacional como doméstica.
- Todo lo anterior refleja que el uso de pasarelas de pago no implica riesgos de seguridad ni aumenta los riesgos de delitos como el LAFT, por lo que el argumento de **MASTERCARD** carece de toda relevancia para justificar su conducta anticompetitiva. Las afirmaciones tendenciosas y ligeras de MasterCard son de suma gravedad, toda vez que el modelo LCA ha convivido con el modelo Cross Border desde hace más de cinco años y, bajo ningún punto de vista podría calificarse, sin ningún sustento, a los agentes y usuarios del modelo LCA como facilitadores de actividades criminales.
- En todo caso, la identidad, ubicación y actividad de los comercios con los que contratan las pasarelas de pago puede ser conocida por las autoridades de inspección, vigilancia y control que pueden requerirla legítimamente en ejercicio de sus funciones. Esto también demuestra que **MASTERCARD** estaría buscando disfrazar su conducta anticompetitiva bajo el argumento del interés público, cuando en realidad busca excluir competidores del mercado y obtener mayores ganancias a través del modelo que tradicionalmente ha impulsado.
- Con sus afirmaciones, lo que estaría pretendiendo **MASTERCARD** es disfrazar su conducta anticompetitiva y, en especial, el bloqueo de otros agentes, bajo una supuesta intención loable de transparencia y prevención de actividades supuestamente irregulares. En todo caso, cualquier afirmación de actividades fraudulentas o irregulares es completamente falsa, y no pueden ser usadas como excusa para implementar una conducta contraria a la libre competencia. **MASTERCARD** tampoco es la autoridad para decidir si una conducta es o no contraria a la ley.
- **MASTERCARD** conoce, por lo menos desde hace cinco años, sobre la existencia del modelo LCA,

“Por la cual se resuelve una solicitud de Revocatoria Directa”

con lo cual, si este modelo fuera ilegal (que no lo es), estaría confesando un incumplimiento normativo desde hace varios años contra el cual no tomó acción alguna. Las franquicias decidieron considerar al modelo LCA como ilegal y fraudulento únicamente cuando las transacciones aumentaron sustancialmente.

- Si el único interés de **MASTERCARD** fuera el de proteger la seguridad y transparencia en su red, el programa PIFO y todas las medidas adoptadas a la fecha, deberían haberse enfocado hacia la obtención de mayor información y en programas de prevención de LAFT. Por el contrario, el principal efecto del actuar de **MASTERCARD** sería el aumento injustificado de precios de las transacciones en el modelo LCA, que terminaría restringiendo la libre competencia en el mercado. Esta situación permite establecer claramente que el objetivo de las franquicias no es perseguir la transparencia y seguridad de su red sino aumentar tarifas y la exclusión de sistemas rivales del mercado, utilizando dichos argumentos como excusa.
- Contrario a lo que sostiene **MASTERCARD**, el modelo LCA y el modelo CB sí son sustitutos. Tan es así, que **MASTERCARD** ha realizado maniobras para debilitar el modelo LCA y pretende trasladar la demanda al modelo que tradicionalmente le ha reportado más ganancias, como es el Cross Border. Además, la sustituibilidad se evidencia dado que los comercios extranjeros que ofrecen bienes y servicios en Colombia únicamente tienen dos opciones para recibir pagos a través de tarjetas de crédito y débito: el modelo Cross Border o el modelo LCA.
- Esta sustituibilidad es clara por cuanto: (i) ambos modelos permiten cumplir el mismo objetivo, por lo que resultan intercambiables desde la perspectiva del consumidor final; (ii) ambos modelos permiten a los comercios extranjeros recibir pagos respecto de transacciones originadas en Colombia, por lo que también son sustitutos para los comercios extranjeros; (iii) los compradores que desean pagar una transacción con un comercio ubicado en el extranjero, y los comercios extranjeros que desean recibir los pagos de este tipo de transacciones a través de tarjetas de crédito y débito, únicamente cuentan con estas dos opciones, no hay más alternativas; y, (iv) un aumento de las transacciones de un comercio a través del modelo LCA se traduce necesariamente en una reducción de las transacciones a través del modelo Cross Border.

3.3. Observaciones sobre los argumentos de **MASTERCARD** respecto del programa PIFO

- No es cierto que el programa PIFO sea voluntario y no perjudique a los consumidores, ya que se trata de uno de los puntos principales de la posible estrategia anticompetitiva ejercida por **MASTERCARD**, que deja solo dos caminos a los agentes que utilizan el modelo LCA: (i) terminar sus operaciones o (ii) acogerse al programa PIFO. Incluso, de los mismos argumentos presentados en la solicitud de revocatoria, se advierte que para **MASTERCARD** es absolutamente inconcebible que el modelo LCA siga operando salvo que los adquirentes se vinculen al programa PIFO.
- En la práctica, la única opción que tendrían los adquirentes y agentes del modelo LCA para continuar ofreciendo sus servicios sería la de acogerse al programa PIFO. Bajo este programa se permitiría que el modelo LCA siga funcionando como lo ha hecho hasta el momento, con la diferencia de que se aplicarían las tarifas y costos más elevados tal y como se aplican en el modelo Cross Border.
- Contrario a lo señalado por **MASTERCARD**, el programa PIFO no es voluntario. En caso de que los adquirentes y agregadores decidan no vincularse a dicho programa, no podrían continuar procesando transacciones con tarjetas de crédito y débito de **MASTERCARD**, pues de hacerlo las franquicias impondrían multas a los adquirentes que continúen procesando estas transacciones o incluso terminarían el contrato de licencia.
- En ese sentido, las franquicias de tarjetas de crédito han enviado comunicaciones constantes y reiteradas a los adquirentes informando sobre la imposibilidad de seguir procesando transacciones a través del modelo LCA, a menos que se utilice el programa PIFO (o EMLP en el caso **VISA**), incluyendo en algunos casos prohibiciones expresas para que se no se puedan vincular nuevos comercios, lo cual no se ha hecho con el fin de evitar maniobras fraudulentas sino como parte de

“Por la cual se resuelve una solicitud de Revocatoria Directa”

una estrategia anticompetitiva de exclusión de competidores.

- Es falso que no se haya amenazado con la imposición de multas o la terminación de los contratos en caso de que los adquirientes mantengan el procesamiento de transacciones a través del modelo LCA, ya que en el Expediente obran suficientes pruebas de esta situación.
- Si los agentes y adquirientes se acogieran al programa PIFO, también saldrían del mercado como consecuencia de los costos más elevados, o se verían marginados, en la medida que en este programa se aplicarían la lógica, racional económico y tarifas del modelo Cross Border, por lo que el valor de la transacción será prácticamente el mismo que en el Cross Border y en todo caso más alto que el modelo LCA.
- El precio entre ambos sistemas no es el mismo para el consumidor. El modelo Cross Border es más costoso e ineficiente en comparación con los costos, eficiencias y beneficios que del modelo LCA, por lo que no es cierto que ambos sistemas tengan los mismos costos. A través del programa PIFO se trasladarían estos costos e ineficiencias al modelo LCA. En esa medida, tampoco es cierto que los precios no se aumentarían porque de cara a los adquirientes se aplicarían los mismos precios que en el modelo Cross Border.
- Tampoco es cierto que los precios de los productos de los comercios extranjeros no aumenten con la implementación del PIFO. Si para los comercios extranjeros las transacciones son más costosas, este costo se verá reflejado en la cadena de valor, aumentando los precios de sus productos.
- **MASTERCARD** argumenta que los consumidores no se verían perjudicados y sus costos no aumentarían en las transacciones internacionales al aplicar el programa PIFO, por cuanto el servicio de pago es gratuito para los consumidores en sistema de pagos. Al respecto, debe tenerse en cuenta que en materia de libre competencia la expresión consumidor es amplia y que, como lo ha señalado la Superintendencia de Industria y Comercio, cualquier comprador o actor en la cadena se entiende como consumidor (caso CASYP).
- En todo caso, el consumidor final sí se vería afectado al tener que asumir costos más elevados, además de verse sometidos a las ineficiencias del modelo Cross Border. Estos incrementos de costos los asumiría el consumidor intermedio o final por el aumento de precios por parte de los comercios en sus bienes y servicios para cubrir los costos más elevados de las transacciones, además de tener que asumir intereses automáticos al ver las compras diferidas automáticamente.
- El programa PIFO no ofrece ningún beneficio para bancos comerciales, comercios locales o internacionales, o cualquier otro agente del mercado, sino que simplemente propenden por el aumento de tarifas para favorecer exclusivamente a **MASTERCARD**. Los programas consistirían en permitir que el modelo LCA funcionara tal cual como lo ha venido haciendo, pero aplicando las lógicas y costos del modelo Cross Border sin ninguna justificación.
- La Superintendencia de Industria y Comercio no puede avalar que unas reglas de uso que son definidas unilateralmente por agentes del mercado, como en este caso **MASTERCARD**, limiten de forma injustificada la competencia. Esto debido a que las normas de protección de la libre competencia son de orden público y por expresa disposición legal los convenios que las contraríen serían nulos por objeto ilícito.
- Las franquicias no pueden excusarse en reglas que son definidas por ellas mismas definidas y que son impuestas para eliminar la competencia generada por el modelo LCA. Si la SIC acepta este argumento, abriría la puerta a que todo lo que se requiere para limitar la competencia en el mercado es un contrato de adhesión.
- Los denunciante reiteraron que si **MASTERCARD** considera que las operaciones cursadas a través del modelo LCA son irregulares, podría presentar las correspondientes denuncias y alertas ante las autoridades competentes, en vez de usarlo como justificación para excluir a competidores del mercado de manera ilegítima.

“Por la cual se resuelve una solicitud de Revocatoria Directa”

CUARTO: Que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 93, 94, 95, 96 y 97 del CPACA, este Despacho procederá a resolver la solicitud de revocatoria directa presentada por **MASTERCARD** en contra de la Resolución No. 48720 de 2022, efectuando las consideraciones que se exponen a continuación.

4.1. Consideraciones del Despacho sobre la procedencia de revocatoria directa respecto de la Resolución No. 48720 de 2022

Antes de dar una respuesta de fondo a la solicitud de revocatoria directa presentada por **MASTERCARD** contra la Resolución No. 48720 de 2022, resulta necesario determinar si esta es procedente de conformidad con lo dispuesto en el CPACA.

El CPACA dispone que para la procedencia de toda solicitud de revocatoria directa que sea presentada ante la Administración Pública, debe configurarse cualquiera de los casos señalados en su artículo 93 y presentarse dentro de la oportunidad establecida en el artículo 95 del mismo Código. En su orden, señalan los artículos citados lo siguiente:

*“**Artículo 93. Causales de revocación.** Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:*

- 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.*
- 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.*
- 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.”*

*“**Artículo 95. Oportunidad.** La revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda.*

Las solicitudes de revocación directa deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la solicitud.

Contra la decisión que resuelve la solicitud de revocación directa no procede recurso.

(...)”.

Así mismo, el artículo 94 del citado CPACA dispone que la revocatoria es improcedente bajo los siguientes supuestos:

*“**Artículo 94. Improcedencia.** La revocación directa de los actos administrativos a solicitud de parte no procederá por la causal del numeral 1 del artículo anterior, cuando el peticionario haya interpuesto los recursos de que dichos actos sean susceptibles, ni en relación con los cuales haya operado la caducidad para su control judicial.”*

De otra parte, en relación con sus efectos, el artículo 96 ibídem dispone:

*“**Artículo 96. Efectos.** Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para demandar el acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo”.*

De acuerdo con el anterior contexto normativo, la revocatoria directa es una institución de naturaleza administrativa cuya finalidad es la de lograr que las decisiones de la administración que se encuentren en alguna de las causales descritas en el artículo 93 del CPACA, puedan ser revocadas con el fin de sanear la actuación administrativa conforme a derecho.

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-0835 de 2003, se refirió al concepto y naturaleza de la revocatoria directa como “una decisión invalidante de otro acto previo, decisión que puede surgir de

“Por la cual se resuelve una solicitud de Revocatoria Directa”

oficio o a solicitud de parte, y en todo caso, con nuevas consecuencias hacia el futuro. En la primera hipótesis el acto de revocación lo dicta el funcionario que haya expedido el acto administrativo a suprimir, o también su inmediato superior. En la segunda hipótesis, el acto de revocación lo profiere el funcionario competente a instancias del interesado”⁷. Sobre su propósito, la misma Corporación indicó que es el de “dar a la autoridad la oportunidad de corregir lo actuado por ella misma, inclusive de oficio, ya no con fundamento en consideraciones relativas al interés particular del recurrente sino por una causa de interés general que consiste en la recuperación del imperio de la legalidad o en la reparación de un daño público. La persona afectada si puede en principio pedir a la Administración que revoque su acto, o la autoridad puede obrar de oficio. (...)”⁸.

Ahora bien, de conformidad con los citados artículos 93 a 96 del CPACA, y en concordancia con lo establecido en los artículos 137, 138 y 164 del mismo Código, la revocatoria directa entendida esta como la prerrogativa de la Administración para volver sobre sus propios actos, resulta procedente sobre aquellos actos administrativos definitivos que contengan una decisión a través de la cual “decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar con la actuación”⁹.

De lo anterior se establece que, los actos definitivos son aquellos que **ponen fin a una actuación**; disposición que en concordancia con lo preceptuado por el artículo 94 de citado código, permite establecer que los actos definitivos son susceptibles de recursos, mientras que los demás (actos de carácter transitorio, trámite, preparatorios o de ejecución) no contienen medios de impugnación.

En situación distinta se encuentran los actos de trámite, preparatorios o de impulso, los cuales no ponen fin a una actuación administrativa, razón por la que no son susceptibles de control judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y sobre ellos tampoco operan los términos de caducidad para accionar ante la misma; es decir, se encuentran instituidos con el fin de iniciar, impulsar y finalizar el procedimiento de formación de la decisión administrativa a través de procedimientos administrativos especiales o el procedimiento administrativo general.

Esta improcedencia de la revocatoria directa frente a los actos de trámite, ha sido señalada por la jurisprudencia del Consejo de Estado, máximo tribunal de la jurisdicción contencioso administrativa, en pronunciamientos tales como la sentencia del 10 de febrero de 2011, proferida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso administrativo de dicha corporación:

“Los actos preparatorios y de trámite, por regla general, no deciden directa ni indirectamente el fondo de asunto alguno, razón por la cual carece de objeto su revocación; a menos, claro está, que se trate de actos que aunque ordinariamente no definen una actuación administrativa, en algún caso concreto hagan imposible continuarla, caso en el cual, materialmente producen el mismo efecto que un acto administrativo definitivo sobre la persona impedida para continuar la actuación, respecto de la cual crea una situación jurídica particular. (...)”¹⁰. (Subrayado fuera de texto)

En pronunciamiento más reciente, proferido por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo, dicha corporación igualmente indicó:

“(...) De manera que, cualquiera que sea la causal que dé lugar a la revocatoria directa, no cabe duda de que esta figura procede contra los actos administrativos que generan situaciones jurídicas, más no contra actos de trámite o preparatorios (...)”¹¹. (Subrayado fuera de texto).

En línea con lo anterior, la doctrina ha sido también enfática en señalar que la revocatoria directa no procede contra los actos de trámite:

⁷Corte Constitucional. Sentencia C-835 de 2003. Magistrado Ponente Jaime Araujo Rentería.

⁸Ibid.

⁹Artículo 43 CPACA.

¹⁰Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 10 de febrero de 2011. Radicación No.: 11001-03-24-000-2003-00360-01. Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso.

¹¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 13 de agosto de 2015. Radicación No.: 250002327000-2009-00069-02 (20162). Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

“Por la cual se resuelve una solicitud de Revocatoria Directa”

“(…) De todas formas, cualquiera sea el origen de la institución, no cabe duda que ella tan solo es aplicable a decisiones de la administración, esto es, a los denominados actos administrativos, ejecutorios o no, y no a decisiones intermedias o de simple trámite, frente a las cuales procederían, si se encuentran viciadas, los mecanismos de corrección de irregularidades a que se refiere el artículo 41 de la Ley 1437 de 2011 y no, en estricto sentido, la revocatoria directa regulada en la misma ley”¹². (Subrayado fuera de texto).

Ahora bien, teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, se encuentra que la naturaleza de los actos de trámite, como la Resolución No. 48720 de 2022 que decidió sobre la solicitud de medidas cautelares en el presente caso, quedó establecida en el artículo 20 de la Ley 1340 de 2009 –norma especial–, la cual dispone que *“(…) todos los actos que se expidan en el curso de las actuaciones administrativas de protección de la competencia **son de trámite, con excepción del acto que niegue pruebas**”*. (Subrayado fuera de texto).

Así las cosas, el hecho que la norma referida establezca que todos los actos que se expidan en el curso de actuaciones de protección de la competencia son de trámite, salvo el acto que niegue pruebas, no es otra cosa que la disposición expresa del legislador en el sentido de que contra los actos que se expidan en el marco de dichas actuaciones y que no correspondan a la negativa de pruebas, **no procede recurso alguno**, incluyendo la solicitud de revocatoria directa como recurso extraordinario que es, ni tampoco resultan susceptibles de control judicial.

Lo anterior es tan claro que recientemente el Tribunal Administrativo de Cundinamarca rechazó una demanda de nulidad de una resolución que, al igual que en el presente caso, adoptó unas medidas cautelares en el marco de una actuación administrativa de protección de la competencia, advirtiendo que este tipo de actos administrativos no pueden ser considerados como un acto definitivo, por cuanto se trata de actos de carácter transitorio con el propósito de garantizar el cumplimiento de una eventual sanción:

“(…)”

Ahora bien, una vez revisada la Resolución administrativa de la cual se pretende la nulidad, la Sala encuentra que esta fue emitida dentro trámite núm. 17-14777 de fecha 20 de enero de 2017, por medio del cual se dio apertura a la investigación por parte del Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia, en contra de la Constructora Odebrecht S.A., con el fin de indagar la eventual comisión de conductas anticompetitivas en el proceso de Licitación Pública núm. SEA-LP-001-2009, que culminó con el contrato de concesión núm. 001 de 14 de enero de 2010.

De la misma forma, se evidenció que la misma fue emitida por recomendación del Consejo Asesor de Competencia, para que se adoptarán medidas cautelares con el fin de preservar y salvaguardar el orden legal y constitucional de la libre competencia económica, y garantizar la efectividad de una eventual decisión sancionatoria.

En ese sentido, encuentra la Sala que la Resolución acusada no puede ser considerada un acto definitivo, por cuanto como bien se indicó, las medidas cautelares adoptadas fueron de carácter transitorio con el propósito de garantizar el cumplimiento de una eventual sanción, lo que traduce que las mismas pueden ser levantadas en caso de no ser sancionada la sociedad.

“(…)”

Razón por la cual, la Sala encuentra que la Resolución administrativa acusada en el presente medio de control no es susceptible de control judicial, por consiguiente se rechazará la demanda presentada por el apoderado de la Constructora Norberto Odebrecht S.A.”¹³
(Subrayado y negrilla fuera de texto)

¹² Santofimio Gamboa Jaime Orlando. *Compendio de Derecho Administrativo*. Universidad Externado de Colombia. 2017. Pág. 574.

¹³ Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Primera – Subsección “A”. Auto del 23 de septiembre de 2021. Magistrada Ponente: Claudia Elizabeth Lozzi Moreno. Expediente No. 5000-23-41-000-2019-00617-00

“Por la cual se resuelve una solicitud de Revocatoria Directa”

Así las cosas, de acuerdo con lo anteriormente expuesto, y al ser la Resolución No. 48720 de 2022 un acto de trámite por expresa disposición legal, este Despacho procederá a rechazar la solicitud de revocatoria directa presentada por **MASTERCARD** por improcedente.

4.2 Consideraciones del Despacho sobre la causal de revocatoria invocada por **MASTERCARD**

Si bien en el anterior acápite fueron explicados en detalle los motivos por los cuales la solicitud de revocatoria directa presentada por **MASTERCARD** frente a la Resolución No. 48720 de 2022 será rechazada por improcedente, este Despacho encuentra pertinente realizar algunas consideraciones sobre lo señalado por el solicitante en su escrito, al invocar la causal establecida en el numeral 2 del artículo 93 del CPACA, toda vez que lo señalado en la mencionada solicitud carece de fundamento.

En efecto, **MASTERCARD** solicitó la revocatoria directa de la Resolución No. 48720 de 2022, invocando la causal establecida en el numeral 2 del artículo 93 del CPACA, señalando que el referido acto no se encuentra conforme con el interés público o social. Para fundamentar esta causal, **MASTERCARD** afirmó que el efecto inmediato de las medidas cautelares decretadas mediante la Resolución No. 48720 de 2022, hacen que se vea obligada a aceptar que en su red se realicen pagos con comercios cuya identidad y ubicación desconoce, lo cual tendría un perjuicio sobre toda la comunidad cuyo interés es que no se lleven a cabo transacciones ilegales. Además, **MASTERCARD** señaló que también son engañados los emisores que autorizan la transacción y que son entidades de depósito que como tales cumplen una función social esencial, así como los tarjetahabientes a quienes le ocultan la verdadera naturaleza de su transacción, afectando la posibilidad de ejercer sus derechos como consumidores.

De otra parte, **MASTERCARD** afirmó en su solicitud que el denunciante indujo al error a la Superintendencia de Industria y Comercio con el fin de encubrir su accionar y que la medida cautelar decretada impide evitar los daños y riesgos diarios en que están poniendo a **MASTERCARD**, emisores locales, adquirentes legítimos y tarjetahabientes, y en ese sentido está generando daños y riesgos con alcance internacional. Finalmente indicó que no se entiende cuál es el interés público tutelado con impedir que se requiera a los participantes en su red para cumplir con obligaciones de transparencia elementales y que han existido desde los inicios de este sistema.

Frente a lo anterior, el Despacho observa que en su solicitud de revocatoria directa **MASTERCARD** efectúa una serie de afirmaciones relacionadas con riesgos y daños de alcance internacional en materia de prevención de lavado de activos, prevención del terrorismo y otras actividades ilícitas, que se estarían produciendo por el funcionamiento del modelo LCA y el presunto actuar “engñoso” y “fraudulento” de los agentes de recolección local o pasarelas de pago, lo que tendría un perjuicio sobre toda la comunidad y su interés en que no se efectúen transacciones ilegales.

Sin embargo, el Despacho advierte que con la solicitud **MASTERCARD** no aporta ningún material probatorio que soporte estas afirmaciones, ni se explica cómo los hechos aludidos configurarían una afectación al interés público o social como causal de revocación del acto administrativo que decretó las medidas cautelares en el presente caso, como lo exige el numeral 2 del artículo 95 del CPACA. Sobre este punto, resulta pertinente recordar que la carga de la prueba se encuentra en cabeza de quien afirma un supuesto de hecho, de conformidad con lo establecido en el artículo 167 de la ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso):

“Artículo 167. Carga de la prueba. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.

(...)” (Subrayado fuera de texto).

En contraposición a lo afirmado por **MASTERCARD** en su solicitud de revocatoria directa, sin aportar explicación o elemento probatorio alguno que soporte una supuesta afectación a un interés público o social, este Despacho encuentra igualmente pertinente reiterar que al decretar las medidas cautelares mediante la Resolución No. 48720 de 2022, actuó con la finalidad de proteger un derecho colectivo de naturaleza económica y de rango constitucional como lo es el derecho a la libre competencia económica, el cual se materializa en la consecución de los propósitos establecidos en la Ley 1340 de

“Por la cual se resuelve una solicitud de Revocatoria Directa”

2009 que son: **(i)** la libre participación de las empresas en el mercado; **(ii)** el bienestar general de los consumidores; y **(iii)** la eficiencia económica.

Recordemos que el ordenamiento jurídico colombiano elevó a rango constitucional la protección de la libre competencia económica y le atribuyó la categoría de derecho colectivo y garantía orientadora del régimen económico vigente. En efecto, los artículos 88 y 333 de la Constitución Política establecen:

“Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la **protección de los derechos e intereses colectivos**, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, **la libre competencia económica** y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

(...)” (Subraya y negrilla fuera de texto).

“Artículo 333. **La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común.** Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

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.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación” (Subraya y negrilla fuera de texto).

De las normas constitucionales citadas, se desprende que la libre competencia económica es un derecho colectivo, cuyo cumplimiento redundará en beneficio de todos, esto es, tanto de los consumidores en general como de los distintos jugadores del mercado, sean estos competidores, o productores en los distintos mercados que componen la economía nacional.

Se destaca igualmente que, recientemente, la Corte Constitucional ha reiterado que, si bien por mandato constitucional la actividad económica y la iniciativa privada son libres, esta libertad encuentra su límite en el bien común. Concretamente ha sostenido que:

“Bajo esa perspectiva, **la razón de ser de la empresa trasciende la maximización de los beneficios privados de quienes la integran y se extiende al compromiso social de generar riqueza y bienestar general**, con lo cual se garantizan la dignidad humana, el empleo, el mejoramiento de la calidad de vida, la igualdad, la **redistribución equitativa**, la solidaridad, la sostenibilidad ambiental y la democracia”¹⁴ (Subraya y negrilla fuera de texto).

Dentro del anterior contexto, fue que el Despacho encontró en el Expediente elementos probatorios que llevaron a un grado de convicción suficiente y preliminar sobre la probable ejecución de una conducta restrictiva de la competencia que debía ser cesada, en posible desconocimiento de la prohibición general establecida en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, por parte de **MASTERCARD** y **VISA**, al advertir posibles acciones tendientes a impedir el funcionamiento del modelo del “Agente de Retención Local” (en adelante LCA) como modelo alternativo para las transacciones de bienes y servicios transfronterizas, lo que llevó al decreto de las medidas cautelares mediante la Resolución No. 48720 de 2022 en salvaguarda del derecho colectivo a la libre competencia económica. Es decir, el mencionado acto administrativo fue expedido con la finalidad de proteger un interés público y social que podría estar en riesgo de verse afectado.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-265 de 2019.

"Por la cual se resuelve una solicitud de Revocatoria Directa"

Así las cosas, y aún si en gracia de discusión se aceptara que la revocatoria directa procede frente a actos de trámite como lo es la Resolución No. 48720 de 2022, este Despacho, de conformidad con lo anteriormente expuesto, no encuentra que en el presente caso la solicitud de revocatoria directa presentada por **MASTERCARD** carece de fundamento y pruebas que demuestren que el citado Acto Administrativo no se encuentra conforme con el orden público o social o esté generando afectaciones a este.

En mérito de lo expuesto, este Despacho,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: RECHAZAR por improcedente la solicitud de revocatoria directa de la Resolución No. 48720 del 27 de julio de 2022 "*Por la cual se decretan unas medidas cautelares*", presentada por **MASTERCARD COLOMBIA ADMINISTRADORA S.A.** y **MASTERCARD COLOMBIA INC. SUCURSAL COLOMBIANA**.

ARTÍCULO SEGUNDO: COMUNICAR el contenido del presente acto administrativo a **MASTERCARD COLOMBIA ADMINISTRADORA S.A.**, identificada con NIT. 901.010.458-0 y **MASTERCARD COLOMBIA INC. SUCURSAL COLOMBIANA** identificada con NIT. 830.002.631-8, informándoles que contra el mismo no procede recurso alguno de conformidad con el artículo 95 de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO TERCERO: COMUNICAR el contenido del presente acto administrativo a **VISA COLOMBIA S.A.**, identificada con NIT. 900.550.459-0 y **VISA COLOMBIA SUPPORT SERVICES S.A.**, identificada con NIT. 900.878.539-0.

ARTÍCULO CUARTO: COMUNICAR el contenido del presente acto administrativo a **DLOCAL COLOMBIA S.A.S.**, identificada con NIT. 900.682.258-3 y **PayU COLOMBIA S.A.S**, identificada con NIT. 830.109.723-8.

ARTÍCULO SEXTO: En contra de la decisión contenida en el presente acto administrativo no procede recurso alguno, de conformidad con lo establecido en el artículo 95 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C, a los **25 ENE 2023**

EL SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO (E),


JUAN CAMILO DURÁN TÉLLEZ

COMUNICAR:

MASTERCARD COLOMBIA ADMINISTRADORA S.A.
NIT. 901.010.458-0
MASTERCARD COLOMBIA INC. SUCURSAL COLOMBIANA
NIT. 830.002.631-8
Apoderado
ALBERTO ZULETA LONDOÑO

“Por la cual se resuelve una solicitud de Revocatoria Directa”

C.C. No. 80.419.425
T. P No. 78.181
alberto.zuleta@cuatrecasas.com

VISA COLOMBIA S.A.

NIT. 900.550.459-0
notificacionesvcasa@visa.com

VISA COLOMBIA SUPPORT SERVICES S.A.

NIT. 900.878.539-0
notificacionesvcss@visa.com

DLOCAL COLOMBIA S.A.S.

NIT. 900.682.258-3

Apoderado

FELIPE SERRANO PINILLA

C.C. No. 91.519.674 de Bucaramanga

T.P. No. 155.763 del C. S. de la J.

fserrano@serranomartinez.com

PayU COLOMBIA S.A.S

NIT. 830.109.723-8.

Apoderado

GABRIEL IBARRA PARDO

C.C. No. 3.181.441 de Suba

T.P. No. 36.691 del C. S. de la J.

notificaciones1@ibarrarimon.com