



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

RESOLUCIÓN NÚMERO 54292 DE 2023

(08/09/2023)

VERSIÓN PÚBLICA

Radicación No. 22-266216

*“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 sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias, especialmente las 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, 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.** (en adelante **VISA COLOMBIA**), **VISA COLOMBIA SUPPORT SERVICES S.A.** (en adelante **VISA SUPPORT**), **MASTERCARD COLOMBIA ADMINISTRADORA S.A.** y **MASTERCARD COLOMBIA INC. SUCURSAL COLOMBIA** habrían incurrido en prácticas restrictivas de la libre competencia. 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, VISA SUPPORT, VISA INTERNATIONAL SERVICE ASSOCIATION INC.** (en adelante **VISA INTERNATIONAL**), **VISA INTERNACIONAL SERVICIOS DE PAGO ESPAÑA SRLU, MASTERCARD COLOMBIA ADMINISTRADORA S.A. y MASTERCARD COLOMBIA INC. SUCURSAL COLOMBIA**, por presuntamente haber impuesto condiciones que obstaculizarían la operación de los agentes agregadores de pagos en el mercado<sup>1</sup>.

La presente investigación administrativa solo versará sobre los hechos objeto de denuncia que involucran a la franquicia **VISA** y, en particular, a las sociedades **VISA INTERNATIONAL, VISA COLOMBIA y VISA SUPPORT**, así como a las personas naturales vinculadas a estas (en conjunto la franquicia **VISA**).

**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 ordenó a **VISA** lo siguiente: (i) abstenerse de implementar cualquier programa, especialmente el programa **EMLP**, que prohíba o restrinja la actividad económica que desarrollan los agentes en el modelo **LCA** 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 norma 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.

**8.** 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

<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).

<sup>2</sup> Escrito radicado con el No. 22-266216-99 del 6 de octubre de 2022. En este escrito [REDACTED] 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”.

<sup>5</sup> EXPEDIENTE DIGITAL / Radicado No. 22-266216/PRUEBAS APERTURA DE INVESTIGACIÓN.

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

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 Superintendencia.

9. 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 **VISA** 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 **VISA** habría desplegado un sistema tendiente a limitar la libre competencia económica en el mercado de servicios de pago de transacciones no presentes con tarjetas débito o crédito que se realizan 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 en el mercado, quienes intervienen en las transacciones por medio de un modelo alternativo denominado “*Local Collection Agent*” (en adelante **LCA**). La Delegatura identificó que **VISA** habría afectado la operación de los agregadores o facilitadores por medio de las siguientes estrategias. Primero, habría elaborado el programa denominado “*Expanded Merchant Location Program*” (en adelante **EMLP**) 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 **VISA** 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 *excluserios* consistentes en desincentivar el mantenimiento de las relaciones comerciales entre los clientes de **VISA** 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.

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.

10. Que la Delegatura presentará en esta sección la caracterización del mercado que es objeto de examen en esta actuación. La exposición tendrá el siguiente orden: (i) las características generales del mercado posiblemente afectado; (ii) 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.

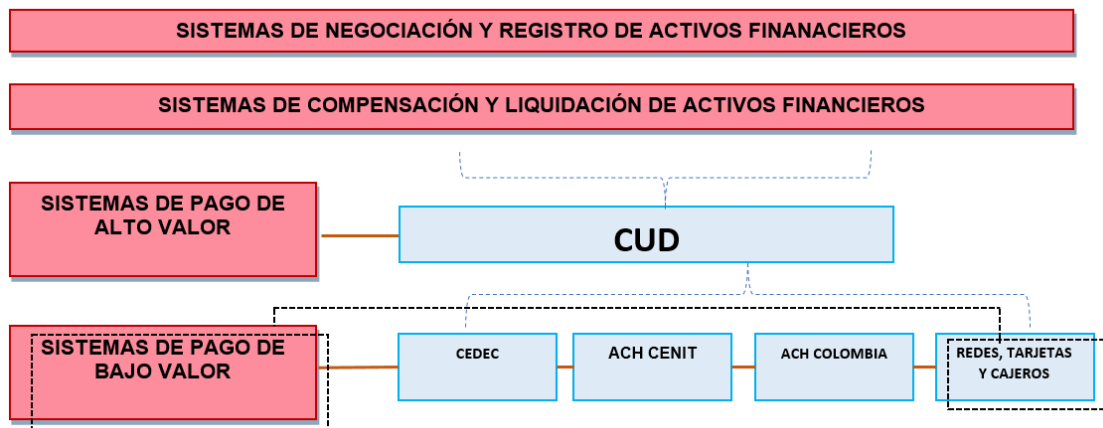
#### 10.1. Características generales del mercado presuntamente afectado

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 encargan 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.

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

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 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 ■■■ y ■■■. Aunque en términos de valores son más bajas, con participaciones entre el ■■ y el ■■. 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

<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: <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.

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

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, queda excluido 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 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.

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

### **10.2.1. 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.

<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.

<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**.

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

### 10.2.2. 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, <b>VISA</b> <sup>15</sup> , MASTERCARD, 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>.

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 tecnología 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 cinco tipos de agentes: (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.

<sup>15</sup> A través de **VISA COLOMBIA SUPPORT SERVICES S.A. (VISA SUPPORT)**.

<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.

<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.

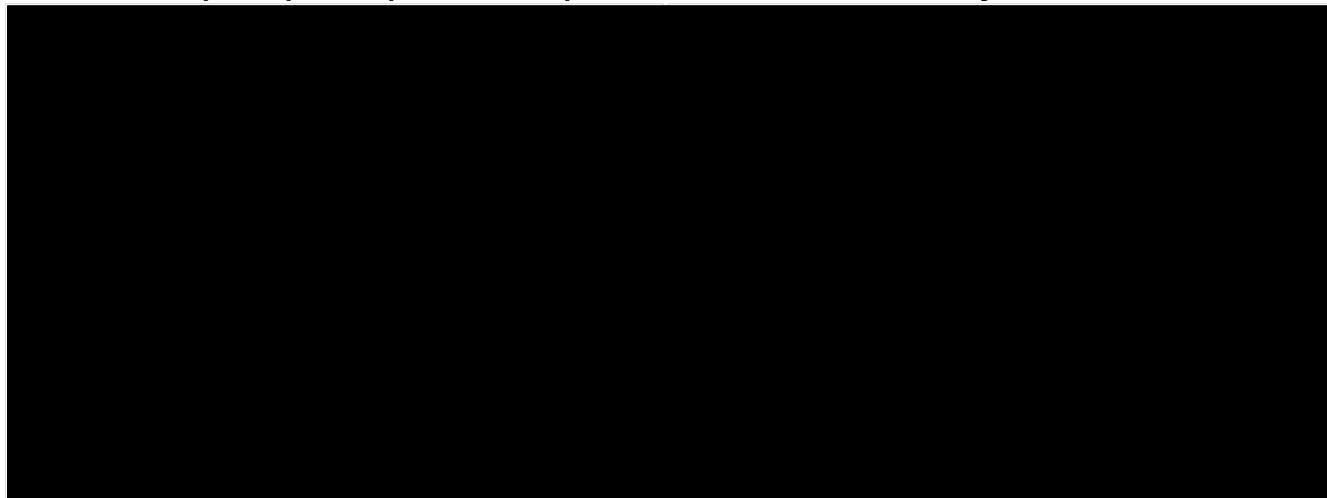
<sup>19</sup> D. 1692/2020, Art. 2.17.1.1.1., num.12.

<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.

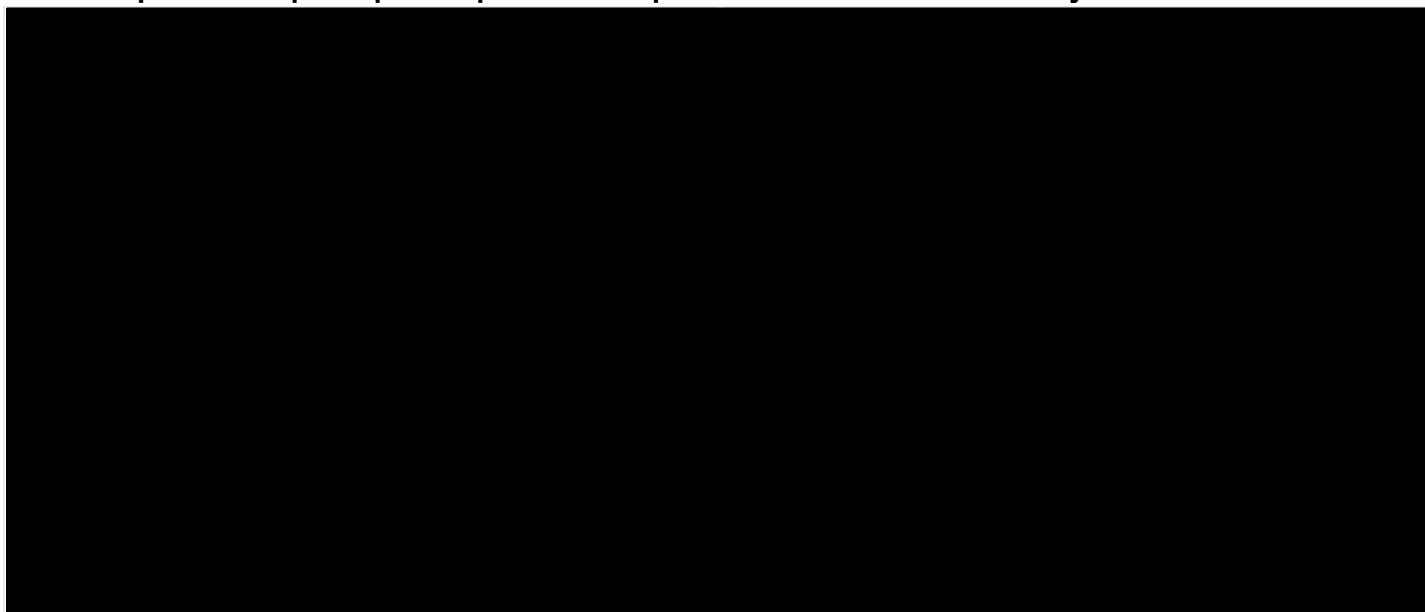
“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”

**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>.

**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 **VISA**, entre 2015 y 2022, tuvo una tasa de crecimiento anual promedio de [REDACTED]. Además, tuvo una tendencia creciente durante todo el periodo de estudio. Particularmente, durante el periodo posterior a la pandemia, **VISA** obtuvo sus mayores participaciones de mercado: entre el [REDACTED] y el [REDACTED]<sup>24</sup>. En las transacciones internacionales ocurrió lo mismo. **VISA** tuvo una tasa de crecimiento anual promedio de [REDACTED] entre 2015 y 2022 y tuvo una tendencia creciente durante todo el periodo de estudio a pesar de la fuerte caída en transacciones en el inicio de la pandemia. Particularmente, desde el periodo previo hasta el momento posterior a la pandemia, **VISA** mantuvo participación entre el [REDACTED] y el [REDACTED] en el mercado.

<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.

<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.

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

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 **VISA COLOMBIA SUPPORT SERVICES S.A.** (en adelante **VISA SUPPORT**<sup>27</sup>) ingresó oficialmente al mercado como administradora por autorización de la **SUPERFINANCIERA** en el 2016<sup>28</sup>. Las primeras transacciones de **VISA SUPPORT** se registraron el 31 de diciembre de 2019 y ha alcanzado participaciones superiores al [REDACTED] entre 2021 y marzo de 2023 en transacciones de compras nacionales con tarjetas débito. En tarjetas crédito la participación de **VISA SUPPORT** se incrementó considerablemente en el segundo semestre de 2021 y ha alcanzado participaciones superiores al [REDACTED] entre 2022 y marzo de 2023<sup>29</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**, **BANCO DAVIVIENDA S.A.** (en adelante **DAVIVIENDA**), **BANCO DE BOGOTÁ**, **SCOTIABANK COLPATRIA S.A.** (en adelante **SCOTIABANK COLPATRIA**) y **BANCO DE OCCIDENTE S.A.** (en adelante **BANCO DE OCCIDENTE**)<sup>30</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 emitir los instrumentos de pago a los tarjetahabientes<sup>31</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 tarjeta de crédito fueron, en orden de mayor a menor participación, los siguientes: **BANCOLOMBIA**, **TUYA S.A.**, **SCOTIABANK COLPATRIA**, **DAVIVIENDA** y **BANCO DE BOGOTÁ**<sup>32</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>33</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.

<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., párrafo 1.

<sup>27</sup> El Grupo Visa decidió constituir **VISA COLOMBIA SUPPORT SERVICES S.A. (VISA SUPPORT)**, con el objeto de permitir a sus clientes procesar a través de su Plataforma de Procesamiento (VisaNet), las solicitudes de autorización, compensación y/o liquidación de las transacciones efectuadas en Colombia con Tarjetas, Instrumentos de Pago y/o Credenciales de Pago Visa.

<sup>28</sup> Res. 1414/2016 y Res. 0152/2018, **SUPERFINANCIERA**.

<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. Ver: <https://www.datos.gov.co/Econom-a-y-Finanzas/Tarjetas-de-cr-dito-y-d-bito/h2jq-r3zq>. Consulta: 20 de junio de 2023.

<sup>30</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/h2jq-r3zq>, consultado el 20 de junio de 2023.

<sup>31</sup> D. 1692/2020, Art. 2.17.1.1.1., num.8.

<sup>32</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/h2jq-r3zq>, consultado el 20 de junio de 2023.

<sup>33</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”

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>34</sup>.

### 10.2.3. 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 de la franquicia. Segundo el rol que ocupan los nuevos participantes del sistema de pagos de bajo valor como facilitadores y como 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. Y cuarto 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>35</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>36</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<sup>37</sup>.

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>38</sup>. La siguiente figura muestra la dinámica del modelo:

<sup>34</sup> 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”.

<sup>35</sup> Por su traducción libre al inglés se utiliza para describir actividades, transacciones o situaciones que ocurren entre dos o más países.

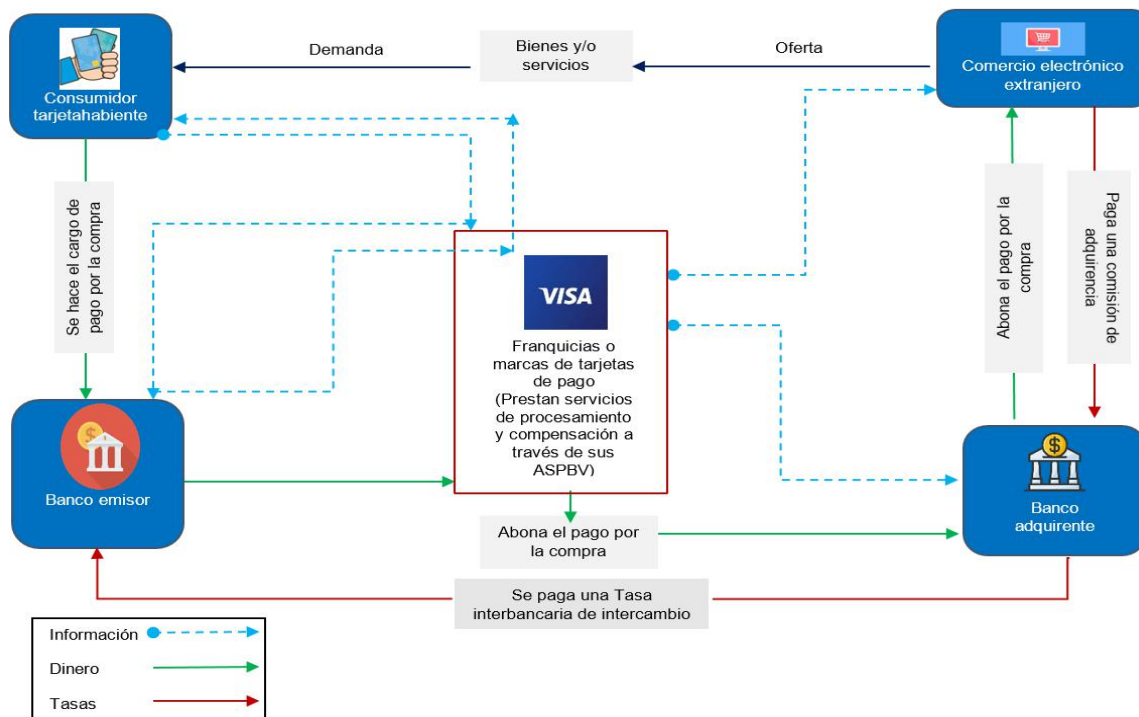
<sup>36</sup> Para actividades de procesamiento, autorización, compensación y liquidación.

<sup>37</sup> Folio 64 de la carpeta reservada No. 1 del expediente físico. Declaración [REDACTED]. Country manager de **VISA COLOMBIA**. Minuto 15:34.

<sup>38</sup> Folio 64 de la carpeta reservada No. 1 del expediente físico. Declaración [REDACTED]. Country manager de **VISA COLOMBIA**. Folio 64 de la carpeta reservada No. 1 del expediente físico. Declaración [REDACTED]. Directora legal de **VISA** para la región Andina. Minuto 1:01:25.

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

**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 con base en información del expediente<sup>39</sup>.

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 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>40</sup>. Y de los agregadores de pago que se responsabilizan de la vinculación de los comercios en

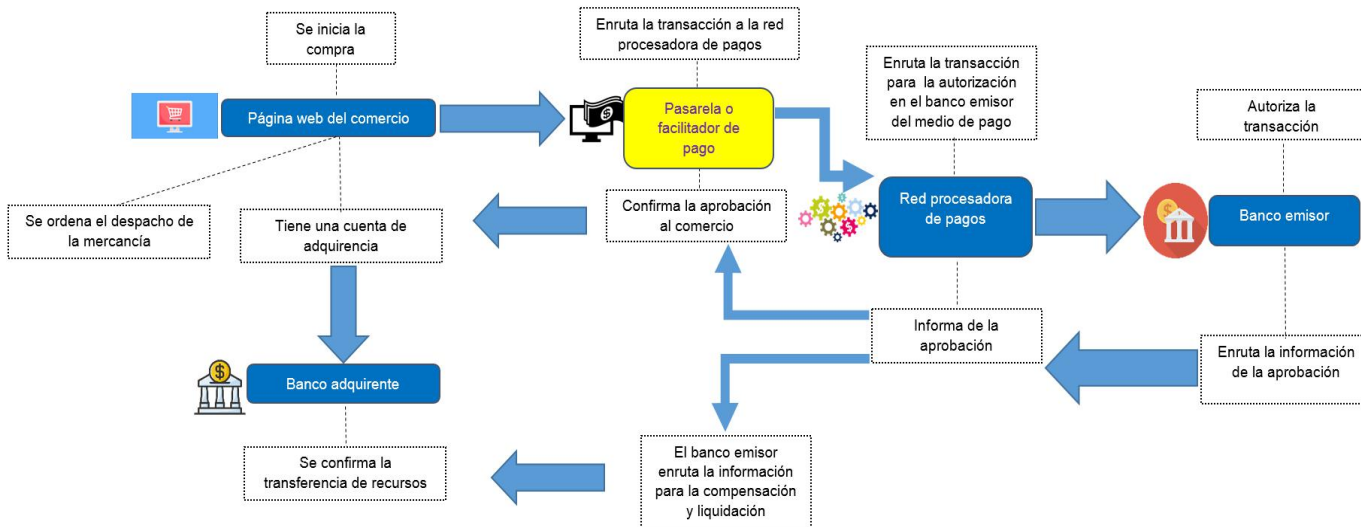
<sup>39</sup> Folio 64 de la CARPETA RESERVADA No. 1 del EXPEDIENTE FÍSICO. Declaración [Redacted]. Country manager de **VISA COLOMBIA**. Minuto 28:22:33. Folio 64 de la carpeta reservada No. 1 del expediente físico. Declaración [Redacted]. Directora legal de **VISA** para la región Andina. Minuto 1:01:25.

<sup>40</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:

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

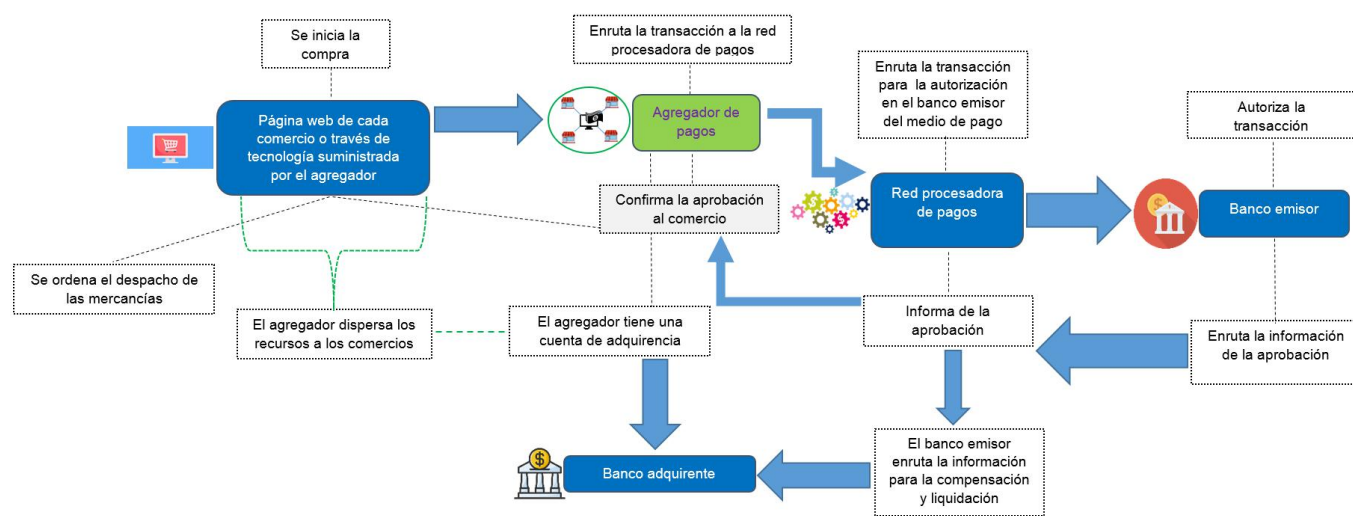
el sistema a través de herramientas tecnológicas, equipos, enrutamiento de información y demás funciones de facilitador o pasarela, pero también, recauda los pagos a nombre de un comercio para luego transferírseles de forma agregada<sup>41</sup>. Las siguientes figuras muestran los modelos simples de 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>42</sup>

**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>43</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

[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>41</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>42</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>43</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”

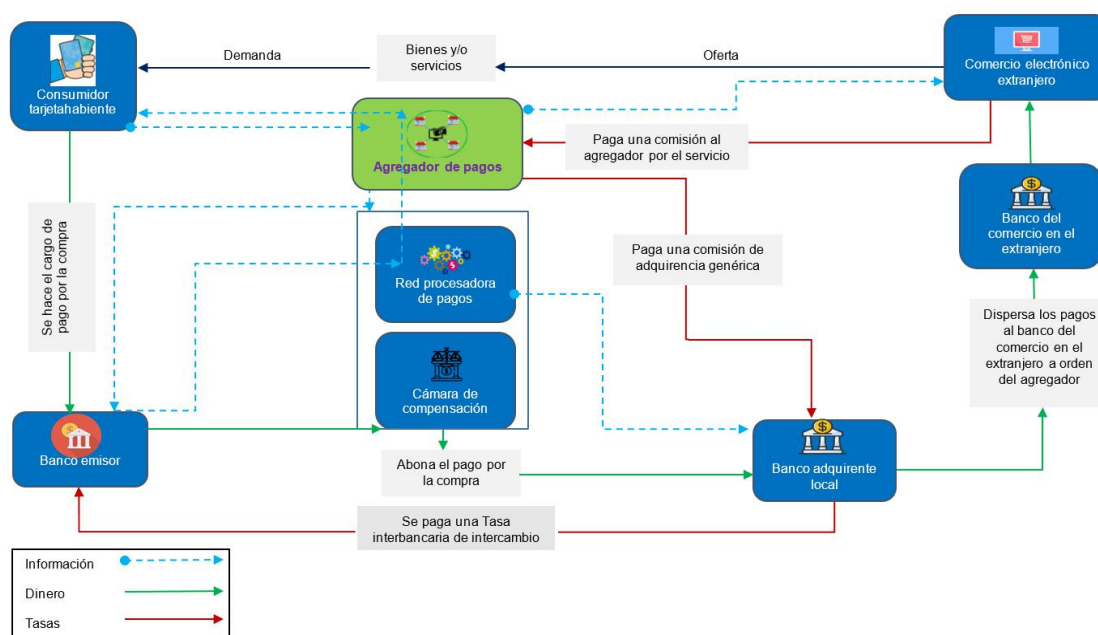
que suministre la tecnología que lo conecta con la red, procese los pagos y los recaude a nombre del comercio de forma agregada. En este escenario, el comercio paga al agregador una comisión y a su vez debe suscribir un contrato con un banco adquirente. Posteriormente, el adquirente cobra una tasa de descuento genérica por el procesamiento del pago<sup>44</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>45</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<sup>46</sup>. Ejemplo de esto son los pagos por la suscripción a aplicaciones de *streaming*, o las llamadas OTT<sup>47</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 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>48</sup>.

<sup>44</sup> MDR por sus siglas en inglés *Merchant Discount Rate*.

<sup>45</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>46</sup> Folio 64 de la CARPETA RESERVADA No. 1 del EXPEDIENTE FÍSICO. Declaración [REDACTED] Country manager de **VISA COLOMBIA**. Minuto 15:34.

<sup>47</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.

<sup>48</sup> Folio 64 de la carpeta reservada No. 1 del expediente físico. Declaración [REDACTED] Directora legal de **VISA** para la región Andina. Minuto 1:20:50.

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

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 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:

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”

**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

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.

### 10.3. La región geográfica preliminarmente afectada

En la presente actuación, la Delegatura desarrolla una hipótesis en la que se señala que la franquicia **VISA** habría impuesto una serie de restricciones y condiciones orientadas a impedir o evitar la

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

participación de los facilitadores o agregadores de pago que llevan a cabo transacciones de origen doméstico con comercios extranjeros<sup>49</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>50</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, **VISA** 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<sup>51</sup>. 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>52</sup>.

Es importante reiterar que 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<sup>53</sup>. 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 en concreto, es de aclarar que **VISA SUPPORT**, vinculada a **VISA INTERNATIONAL**, como administradora del sistema de pagos de bajo valor ejerce las actividades de procesamiento de pagos electrónicos efectuados en Colombia con instrumentos de pago de la franquicia. Las necesidades de compensación y liquidación transfronteriza de la marca **VISA** son ejecutadas exclusivamente por la red de la franquicia conocida como **VISANET**<sup>54</sup> a través de la multinacional **VISA INTERNATIONAL**. En el caso de **VISA COLOMBIA**, las actividades de compensación y liquidación es exclusivo para transacciones domésticas. En todo caso, el alcance de sus actividades puede abarcar el desarrollo de operaciones relacionadas con importación, exportación y comercio nacional e internacional. Así mismo puede representar, agenciar y distribuir toda clase de bienes y servicios relacionados con el objeto social<sup>55</sup>. Esto implica que la administradora, vinculada a la franquicia, puede procesar en su red las transacciones que se originan en Colombia.

<sup>49</sup> 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>50</sup> 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>51</sup> Folio 64 de la carpeta reservada No. 1 del expediente físico. Declaración [REDACTED]. Country manager de **VISA COLOMBIA**. Minuto 15:34.

<sup>52</sup> D. 1692/2020, Art. 2.17.1.1.1., num.3.

<sup>53</sup> **VISA**. Acerca de **VISA**. Qué hacemos. **VISANET**. Disponible en: <https://www.visa.com.co/acerca-de-visa/visanet.html>. Consultado el 15 de agosto de 2023.

<sup>54</sup> **VISA**. Sitio web oficial. Acerca de **VISA**. **VISANET**. Ver: <https://www.visa.com.co/acerca-de-visa/visanet.html>. Consulta: 20 de junio de 2023.

<sup>55</sup> Folio 107 de la carpeta reservada 1 del expediente físico. Carpeta denominada: “ANEXOS FINALES”/Archivo denominado “Anexo 1 estatutos sociales de VCSS y VCSA.zip”/Archivo denominado: “1 1 Copia integra de estatutos sociales VCSS actualizados.pdf”. Artículo cuarto, literal e. Página 3.

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

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 **VISA** 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.

#### **10.4. Descripción de los agentes investigados en la presente actuación**

##### **10.4.1. VISA INTERNATIONAL**

Es la compañía matriz global de tecnología de pagos que conecta a consumidores, empresas, bancos y gobiernos en más de 200 países en el mundo. Constituye una red global de pagos digitales con el fin de conectar a más personas con la economía global. Fue constituida en 1976 y en 2007 forma la corporación global **VISA INC**. A diciembre de 2022 alcanzó 4,2 billones de personas franquiciadas en todo el mundo. A 31 de marzo de 2023 conectó cerca de 15 mil instituciones financieras y más de 100 millones de ubicaciones comerciales en todo el mundo incluyendo un estimado de 20 millones de pequeñas empresas que utilizan facilitadores de pagos<sup>56</sup>.

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

##### **10.4.2. VISA COLOMBIA**

La sociedad **VISA COLOMBIA** se constituyó mediante Escritura Pública No. 1515 del 10 de julio de 2012. La sociedad tiene por objeto prestar toda clase de servicios de asesoría, coordinación y consultoría con instituciones financieras y participantes del sistema de pagos de **VISA** en Colombia, en cuanto se requiera el uso de cualquier producto que lleva las marcas de propiedad de **VISA INTERNATIONAL** y sus afiliadas<sup>57</sup>.

Es importante precisar que **VISA INTERNATIONAL** (sociedad matriz) ejerce situación de control y grupo empresarial sobre la sociedad **VISA COLOMBIA**, de acuerdo con los presupuestos definidos en la normatividad vigente. La declaración de situación de control y grupo empresarial fue inscrita el 29 de diciembre de 2021<sup>58</sup>.

Las sociedades vinculadas a **VISA INTERNATIONAL** que son accionistas de **VISA COLOMBIA** son: **VISA INTERNATIONAL SERVICE ASSOCIATION** (■■■■), **VISA INTERNATIONAL SERVICIOS DE PAGO LLC** (■■■■), **VISA INTERNATIONAL HOLDINGS LLC** (■■■■), **VISA HOLDINGS INC** (■■■■) y **VISA INTERNATIONAL SERVICIOS DE PAGO ESPAÑA S.R.L. SOCIEDAD UNIPERSONAL** (■■■■)<sup>59</sup>.

##### **10.4.3. VISA SUPPORT**

La sociedad **VISA SUPPORT** se constituyó mediante Escritura Pública No. 1587 del 6 de agosto de 2015<sup>60</sup>. La sociedad tiene por objeto procesar pagos electrónicos efectuados en Colombia con tarjetas, instrumentos de pago o credenciales de pago **VISA**, desarrollando exclusivamente las actividades de compensación y liquidación de las transacciones domésticas, así como las actividades conexas para permitir la realización de la compensación y liquidación, en los términos establecidos en la legislación

<sup>56</sup> **VISA INC**. Acerca de **VISA**. Qué hacemos. Disponible en: <https://usa.visa.com/about-visa.html>. Consultado el 15 de agosto de 2023.

<sup>57</sup> **REGISTRO ÚNICO EMPRESARIAL** (en adelante **RUES**). Certificado de Existencia y Representación Legal identificado con NIT 900550459. Página 2.

<sup>58</sup> **REGISTRO ÚNICO EMPRESARIAL** (en adelante **RUES**). Certificado de Existencia y Representación Legal identificado con NIT 900550459. Páginas 6 y 7.

<sup>59</sup> Folio 107 de la carpeta reservada 1 del expediente físico. Carpeta denominada: “ANEXOS FINALES”/Archivo denominado “Anexo 1 estatutos sociales de VCSS y VCSA.zip”/Archivo denominado: “1 2 reforma estatutos sociales VCSA.pdf”. Página 11.

<sup>60</sup> Folio 107 de la carpeta reservada 1 del expediente físico. Carpeta denominada: “ANEXOS FINALES”/Archivo denominado “Anexo 4 Certificados de existencia y representación legal de VCSA y VCSS.zip”/Archivo denominado: “4 Certificado SFC VCSS.pdf”.



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

colombiana<sup>61</sup>. Así mismo representar, agenciar y distribuir toda clase de bienes y servicios relacionados con el objeto social<sup>62</sup>.

Es importante precisar que **VISA INTERNATIONAL** (sociedad matriz), ejerce situación de control y grupo empresarial sobre la sociedad **VISA SUPPORT**, a través de la sociedad extranjera **VISA AP (AUSTRALIA) PTY**, 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 29 de diciembre de 2021<sup>63</sup>.

Las sociedades vinculadas a **VISA** que son accionistas de **VISA SUPPORT** son: **VISA AP (AUSTRALIA) PTY** (■■■■), **VISA SUPPORT SERVICES (SINGAPORE) PTE. LTD.** (■■■■), **VISA HONG KONG LIMITED** (■■■■), **CYBS SINGAPORE PRE LTD.** (■■■■) y **PAYCLICK AUSTRALIA PTY LIMITED** (■■■■)<sup>64</sup>.

### 10.5. 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.

- 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 adquirentes 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.

<sup>61</sup> **REGISTRO ÚNICO EMPRESARIAL** (en adelante **RUES**). Certificado de Existencia y Representación Legal identificado con NIT 900878539. Páginas 1 y 2.

<sup>62</sup> Folio 107 de la carpeta reservada 1 del expediente físico. Carpeta denominada: “ANEXOS FINALES”/Archivo denominado “Anexo 1 estatutos sociales de VCSS y VCSA.zip”/Archivo denominado: “1 1 Copia integra de estatutos sociales VCSS actualizados.pdf”. Artículo cuarto, literal e. Página 3.

<sup>63</sup> **REGISTRO ÚNICO EMPRESARIAL** (en adelante **RUES**). Certificado de Existencia y Representación Legal identificado con NIT 900878539. Páginas 6 y 7.

<sup>64</sup> Folio 107 de la carpeta reservada 1 del expediente físico. Carpeta denominada: “ANEXOS FINALES”/Archivo denominado “Anexo 1 estatutos sociales de VCSS y VCSA.zip”/Archivo denominado: “1 1 Copia integra de estatutos sociales VCSS actualizados.pdf”. Artículo sexto. Página 5.

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

**11.** Que los elementos fácticos y probatorios que obran en el expediente permiten demostrar que **VISA** 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 **EMLP** 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 **VISA** relacionada con la elaboración del programa **EMLP** con el fin de regularizar a los agregadores en el mercado. En segundo lugar, se presentará la estrategia de **VISA** consistente en el envío de múltiples comunicaciones a sus clientes y las repercusiones que generaron estas comunicaciones en el mercado. En tercer lugar, se presentará la información relacionada con la suspensión del programa **EMLP**. En cuarto lugar, se expondrán los motivos por los cuales se considera que el propósito de **VISA** en la implementación del programa **EMLP** fue 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.

#### **11.1. Sobre la elaboración del programa EMLP 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 **VISA** habría diseñado el programa **EMLP** con el propósito de establecer una serie de restricciones para la participación de los agregadores en el mercado. En sentir de la franquicia, las operaciones que tramitan los facilitadores o agregadores habrían vulnerado las reglas de productos y servicios principales de **VISA**. Para sustentar esta afirmación, manifestaron 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). Esto como consecuencia de las limitaciones territoriales que tienen las licencias de uso de la franquicia. Con base en este criterio, **VISA** habría elaborado el programa **EMLP** 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 **VISA** habría 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.

En septiembre de 2021, **VISA** anunció en su portal de internet la entrada en vigor del plan piloto que implementaría para que los adquirentes y facilitadores de pago operaran las transacciones con comercios ubicados en el extranjero<sup>65</sup>. En concreto, mediante la publicación titulada “Próximo Programa Piloto en Argentina, Colombia y Perú para Permitir que Adquirentes y Facilitadores de Pago Celebren Contratos con Comercio Extranjeros de Ambiente Electrónico”, la franquicia anunció que a partir del 1 de noviembre de 2021 implementaría el programa **EMLP** en Argentina, Colombia y Perú. En el mismo sentido, el comunicado aclaró que la adhesión al programa era opcional y su duración se contabilizaría desde el momento en que se suscribiera el acuerdo de participación que lo vincularía al programa hasta el 31 de octubre de 2023.

##### - El propósito aparente del programa EMLP

A partir del análisis de los documentos aportados al expediente, la Delegatura identificó que para **VISA** el programa **EMLP** tuvo el propósito de “(...) garantizar la seguridad, robustez, integridad e interoperabilidad del sistema de pago de Visa y su incumplimiento afecta negativamente nuestro

<sup>65</sup> Radicado No. 22-266216-214, Folio 192.

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

ecosistema (...)”<sup>66</sup>. Así las cosas, el programa piloto buscaba aparentemente “(...) promover la transparencia en la información del Comercio y de la transacción, y garantizar la seguridad y protección de los participantes de la Red de Pago Visa y el cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables a Visa”.

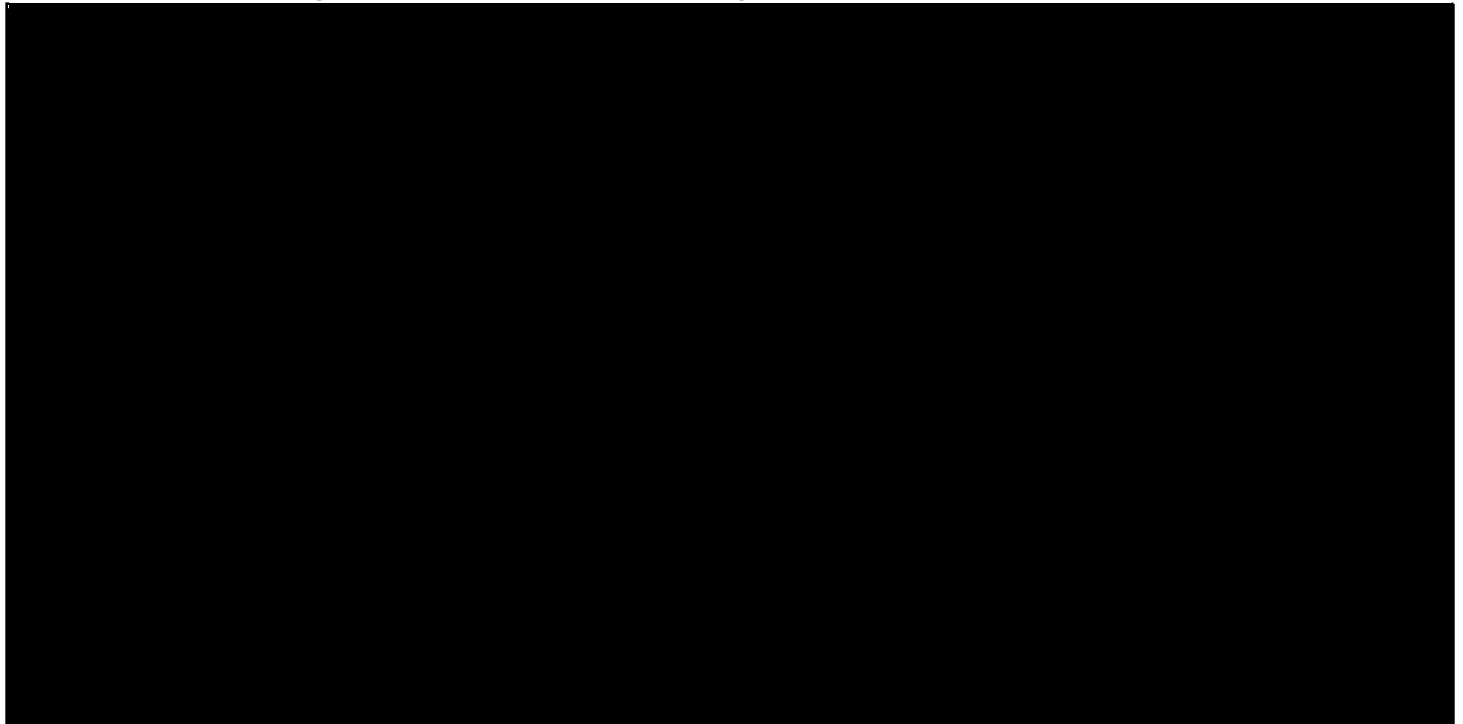
El programa permitiría que los adquirentes y los facilitadores de pago celebraran contratos o acuerdos con comercios situados en el extranjero o que se encontraran por fuera de la jurisdicción del adquirente (Colombia). En esa medida, se tuvo como fin examinar si resultaba viable, dentro de un marco controlado y con sujeción a las reglas definidas para el efecto por **VISA**, la operación de adquirencia transfronteriza entre adquirentes locales –o por medio de los facilitadores de pagos y/o agregadores– y los comercios ubicados en el extranjero.

En esa línea, **VISA** estimaba que el programa **EMLP** 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, los verdaderos propósitos en la implementación del programa habrían consistido en imponer una serie de restricciones para limitar las operaciones y la participación de los agentes agregadores en el mercado.

#### - Características del programa EMLP

La siguiente imagen ilustra las características y condiciones establecidas por **VISA** para el lanzamiento del programa **EMLP**:

**Imagen No. 6. Descripción del programa EMLP publicada por VISA**



**Fuente:** Información obrante en el expediente<sup>67</sup>

En el documento explicativo expedido por **VISA**, se expusieron las siguientes características asociadas al programa **EMLP**. En primer lugar, se acotó que el programa tendría aplicación en el territorio colombiano y en otros países (Argentina y Perú). En segundo lugar, se definió que el programa entraría en vigencia a partir del 1 de noviembre de 2021 y tendría una duración estimada de 24 meses, es decir, hasta el 31 de octubre de 2023. No obstante, se aclaró que aquellos agentes que ingresaran al programa con posterioridad al 1 de noviembre de 2021 tendrían menos tiempo de permanencia en el programa, en consideración a la fecha de finalización que se estableció para su vigencia. En tercer

<sup>66</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/22-266216-288.

<sup>67</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/22-266216-162/Anexos respuesta No. 11/Visa/ EMLP - One Page New Pricing SPA - External (2).

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

lugar, se indicó que una de las condiciones principales del programa era la suscripción de un contrato de participación entre la franquicia y el adquirente. Por medio de ese acuerdo, 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 el procesamiento de las transacciones se realizaría por medio del sistema “VisaNet”.

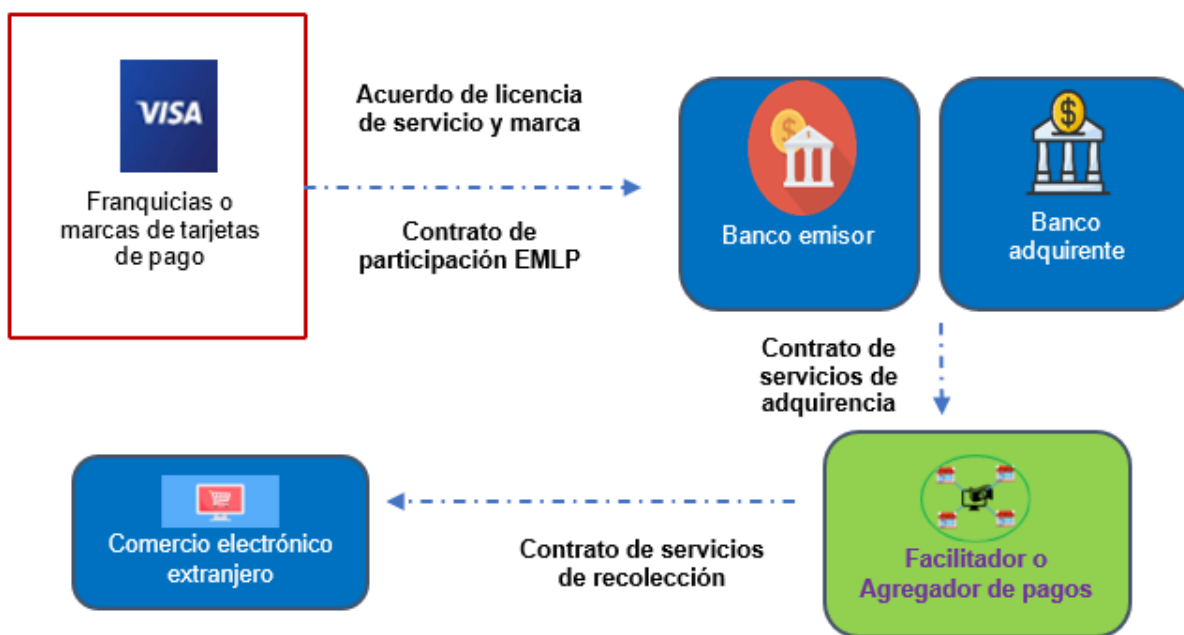
Así mismo, se estableció que la localización del comercio sería la del agente adquirente, y que los adquirentes o facilitadores no podrían celebrar contratos con cualquier entidad comercial del “Espacio Económico Europeo”. Es importante resaltar la condición referente a que se deben “[c]umplir con todas las reglas relativas a los facilitadores de pago”, haciendo referencia especialmente a las estipulaciones que la franquicia ha fijado para delimitar las operaciones de los facilitadores de pago o agregadores en las operaciones de adquisición, bien sea porque se fijaron en el contrato de franquicia, en el compendio de reglas de uso de la marca y servicio o en aquellas que se establecieran con ocasión de la implementación del programa.

Finalmente, como se observa en la imagen anterior, el costo del programa presentaría una variación según el monto de la transacción. En ese orden, existirían tarifas específicas para operaciones menores a cinco dólares, entre cinco y quince dólares y mayores a quince dólares.

#### - Relacionamiento de los agentes a partir del programa EMLP

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

**Imagen No. 7. Relacionamiento de los agentes con el programa EMLP**



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

De acuerdo con lo anterior, el programa EMLP debía regirse por las condiciones que se fijaran en el contrato de participación que suscribirían la franquicia y 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 EMLP 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 EMLP, bajo los supuestos que la franquicia anunció a sus clientes, le permitió a la Delegatura establecer los verdaderos propósitos de VISA para la implementación de este programa.

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

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 VisaNet. Este asunto llama la atención de la Delegatura pues, en principio, podría entenderse como una forma de condicionar el procesamiento de dichas operaciones bajo la aceptación de los términos del programa **EMLP**. 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 **VISA** debían necesariamente realizarse usando del sistema VisaNet, administrado a nivel local por **VISA SUPPORT**. Téngase en cuenta que esta última sociedad se constituyó con la finalidad de permitir a los clientes del grupo **VISA** “(...) procesar a través de su Plataforma de Procesamiento (VisaNet), las solicitudes de autorización, compensación y/o liquidación de las transacciones efectuadas en Colombia con Tarjetas, Instrumentos de Pago y/o Credenciales de Pago Visa”<sup>68</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 **EMLP**, 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 **VISA** 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 **VISA INTERNATIONAL** y **VISA COLOMBIA** le presentaron a sus clientes con ocasión de la entrada en vigencia del programa **EMLP**. En ese orden de ideas, es importante reiterar que el término “regularizar” tiene sentido con fundamento en los objetivos que habría tenido el programa **EMLP** 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 **VISA** habría emprendido una serie de acciones con el propósito de promover, divulgar e implementar el programa **EMLP**. 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. En otras palabras, **VISA** habría detectado que los agentes emisores y/o adquirentes, así como los facilitadores de pago y/o agregadores, habrían adelantado 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 **VISA** a sus clientes con el fin de asegurar la implementación del programa **EMLP** y las demás estrategias destinadas a obstaculizar la participación de los agregados o facilitadores en el mercado.

<sup>68</sup> **VISA SUPPORT**. “Acerca de nosotros”. Disponible en: <https://visa-em.com/>, consultado el 2 de agosto de 2023.

## 11.2. Comunicaciones de VISA con sus franquiciados, las acciones implementadas por estas y por los facilitadores o agregadores de pago

La Delegatura evidenció, al menos preliminarmente, que **VISA** habría remitido una serie de comunicaciones con el fin de verificar las actividades desarrolladas por los agregadores o facilitadores y adoptar medidas orientadas a limitar sus operaciones en el mercado. Estas 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, **VISA** 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. Esto habría generado como consecuencia que **VISA** y su modelo **EMLP** se quedaran con los rieles de información y con las tarifas que se recogen por los usuarios del modelo **LCA**.

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 **VISA**. Finalmente, se mostrarán las comunicaciones en las que se evidenciaría el cumplimiento de las órdenes de **VISA** 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 **VISA**. 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.

### 11.2.1. Las 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 el 24 de septiembre de 2021<sup>69</sup>, [REDACTED] (director de gestión de reglas de **VISA**)<sup>70</sup> habría enviado una serie de comunicaciones a los clientes de **VISA** advirtiendo sobre posibles incumplimientos de los contratos de franquicia, junto con las medidas que debían adoptar para ajustarse a las condiciones contractuales, así como las consecuencias económicas de las que serían acreedores en caso de incumplir con las medidas.

La Delegatura encontró un correo electrónico con el asunto: "RE: SR# 201998266 - Credibanco Cross-Border Acquiring - Compliance Notification Conditions & Due Date Ext. VISA:0071000000109" del 13 de abril de 2022<sup>71</sup>. Este correo electrónico, enviado por [REDACTED] (analista senior niveles de servicio de [REDACTED]) a [REDACTED], enuncia lo siguiente:

<sup>69</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/22-266216-181.

<sup>70</sup> El cargo de **ROBERT RUBIO** también puede ser denominado "director **VISA** rules management"

<sup>71</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/22-266216-181/entidades financieras / Banco de occidente / 5 RV SR# 201998266 - Credibanco Cross-Border Acquiring - Compliance Notification Conditions Due Date Ext VISA0071000000109.

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

**Correo No. 1. “Adquisición transfronteriza – Notificación de incumplimiento”**



**Fuente:** Información que obra en el expediente<sup>72</sup>

La comunicación expuesta revelaría que en septiembre y noviembre de 2021, **VISA**<sup>73</sup> habría remitido comunicaciones a sus clientes (adquirentes) en las que les habría informado sobre múltiples aspectos relacionados con las operaciones de adquirencia con comercios situados en el extranjero. Por un lado, se encontró una comunicación del 24 de septiembre de 2021, con el asunto: “*Adquisición transfronteriza – Notificación de incumplimiento*”. En esta, **VISA** les habría comunicado a los emisores o adquirentes que habrían infringido ciertas reglas establecidas por la franquicia. Esta misma situación se extendería hacia los facilitadores o agregadores de pago. En ese orden de ideas, la franquicia les solicitó que cesaran y desistieran inmediatamente de todas las operaciones de adquirencia transfronteriza, según la denominación que les otorgó **VISA**. Como consecuencia de lo anterior, les habría solicitado a los emisores o adquirentes que dentro de los 30 días posteriores al recibo de dicha comunicación confirmaran el acatamiento de las instrucciones allí contenidas, bajo la pena de incurrir en múltiples sanciones.

Por otro lado, en la comunicación del 17 de noviembre de 2021 con el asunto: “*Adquisición transfronteriza – notificación NCA*”, la franquicia indicó que no se habrían acatado las instrucciones contenidas en la comunicación del 24 de septiembre de 2021. Por lo anterior, **VISA** advirtió que tales incumplimientos podrían generar la imposición de cuantiosas sanciones económicas. Así, solicitó que se subsanaran los incumplimientos detectados y que se le notificara por escrito del cumplimiento de las instrucciones que impartió sobre el particular.

<sup>72</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/22-266216-181/entidades financieras / Banco de occidente / 5 RV SR# 201998266 - Credibanco Cross-Border Acquiring - Compliance Notification Conditions Due Date Ext VISA007100000109.

<sup>73</sup> La Delegatura constató que algunas de las comunicaciones de notificaciones expedidas por VISA se remitieron a **CREDIBANCO**, por cuenta de la posición contractual que esta última sostenía con la franquicia. En este rol, **CREDIBANCO** le transmitió a los agentes adquirentes las solicitudes, avisos y demás aspectos contenidos en las comunicaciones expedidas por **VISA**, para que estos adelantaran lo pertinente.

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

Las conductas descritas en dichas comunicaciones, en concepto de la franquicia, atentarían contra los términos definidos en su normativa. Esto como quiera que las disposiciones establecidas en el acuerdo suscrito con sus clientes, así como las demás reglas básicas y de servicio que ha establecido, según se indicó, tienen por objeto proteger la integridad y seguridad del sistema **VISA**. Además, según lo señalado por **VISA**, se buscaría promover una competencia justa y equitativa entre los participantes de las redes de pago en cada territorio. Por lo anterior, se advirtió que en caso de que no se llegara a cumplir lo solicitado, los adquirentes incurrirían en la violación de los términos del acuerdo suscrito entre estas, y que ello daría lugar a la imposición de sanciones sucesivas hasta tanto no se le notificara a **VISA** que se había ajustado a lo requerido.

Nótese que una de las instrucciones sobre las que recae el reproche de la Delegatura es la solicitud de que cesaran y desistieran inmediatamente de todas las operaciones de adquirencia transfronteriza, según la denominación que les otorgó **VISA**. Esta 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.

En segundo lugar, la Delegatura encontró que mediante comunicaciones del 11 de marzo de 2022<sup>74</sup>, con el asunto: *“Caso de cumplimiento. Condiciones y ampliación del plazo – Adquisición transfronteriza. Notificación de incumplimiento”*, **VISA** dejó consignadas las posibles sanciones por el incumplimiento de las reglas básicas y de marca de la franquicia. En concreto, la advertencia efectuada por la franquicia contenía precisos términos de la forma como operaría la imposición de las sanciones de tipo económico, en caso de que no se garantizara el acatamiento de todos los puntos enunciados por **VISA**. Las advertencias mencionadas, especialmente las relacionadas con las sanciones que se aplicarían por parte de la franquicia, fueron transmitidas por parte de los agentes emisores o adquirentes hacía las compañías que actuaban como facilitadores de pago o agregadores.

Adicionalmente, mediante la comunicación referida, la franquicia les reiteró a sus clientes que debían subsanar las irregularidades identificadas de manera inmediata. Para el efecto, **VISA** les otorgó hasta el 10 de junio de 2022 para que ajustaran sus comportamientos a los parámetros establecidos, siempre que cumplieran con las siguientes condiciones:

- (i) Reportar a **VISA**, en un término no mayor al 10 de abril de 2022, la lista completa de los establecimientos de comercio que hubieran afiliado junto con los agentes facilitadores de pago, y cuyas transacciones se originen en establecimientos de comercio ubicados por fuera del territorio nacional.
- (ii) Al día siguiente del recibo de la comunicación de referencia, el emisor y/o adquirente, y los facilitadores de pago, debían abstenerse de afiliar comercios que se encontraran por fuera del territorio nacional.
- (iii) El emisor y/o adquirente y los facilitadores de pago registrados debían abstenerse de llevar a cabo, directa o indirectamente, cualquier actividad, acción o acuerdo que potencialmente pudiera aumentar el volumen de pagos procedentes de establecimientos de comercio situados por fuera del territorio nacional.

Según estos términos, la entidad bancaria debía remitirle un escrito a la franquicia **VISA** antes del 10 de junio de 2022, con la finalidad de notificarle que ya cumplían los términos del acuerdo.

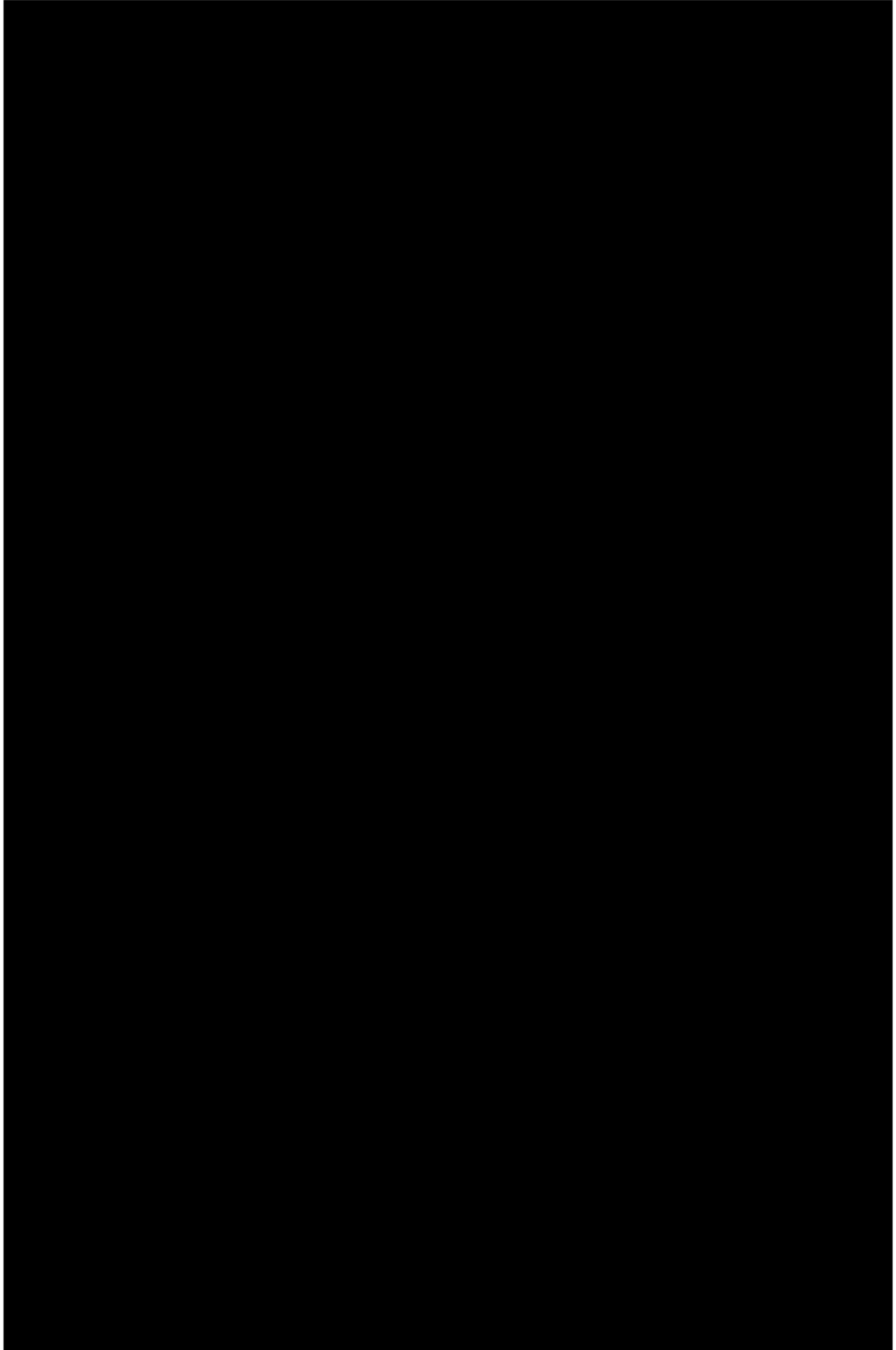
En tercer lugar, como quiera que algunos emisores y adquirentes no habían cumplido, **VISA** habría enviado una serie de comunicaciones insistiendo nuevamente en las solicitudes. De esta forma se podría evidenciar en el escrito del 6 de junio de 2022, con el asunto: *“Caso de cumplimiento. Condiciones y ampliación del plazo – Adquisición transfronteriza. Notificación de incumplimiento”*

<sup>74</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/22-266216-181/entidades financieras / Banco de occidente / 2 RE SR# 201998266 - Credibanco Cross-Border Acquiring - Compliance Notification Conditions Due Date Ext VISA007100000109.



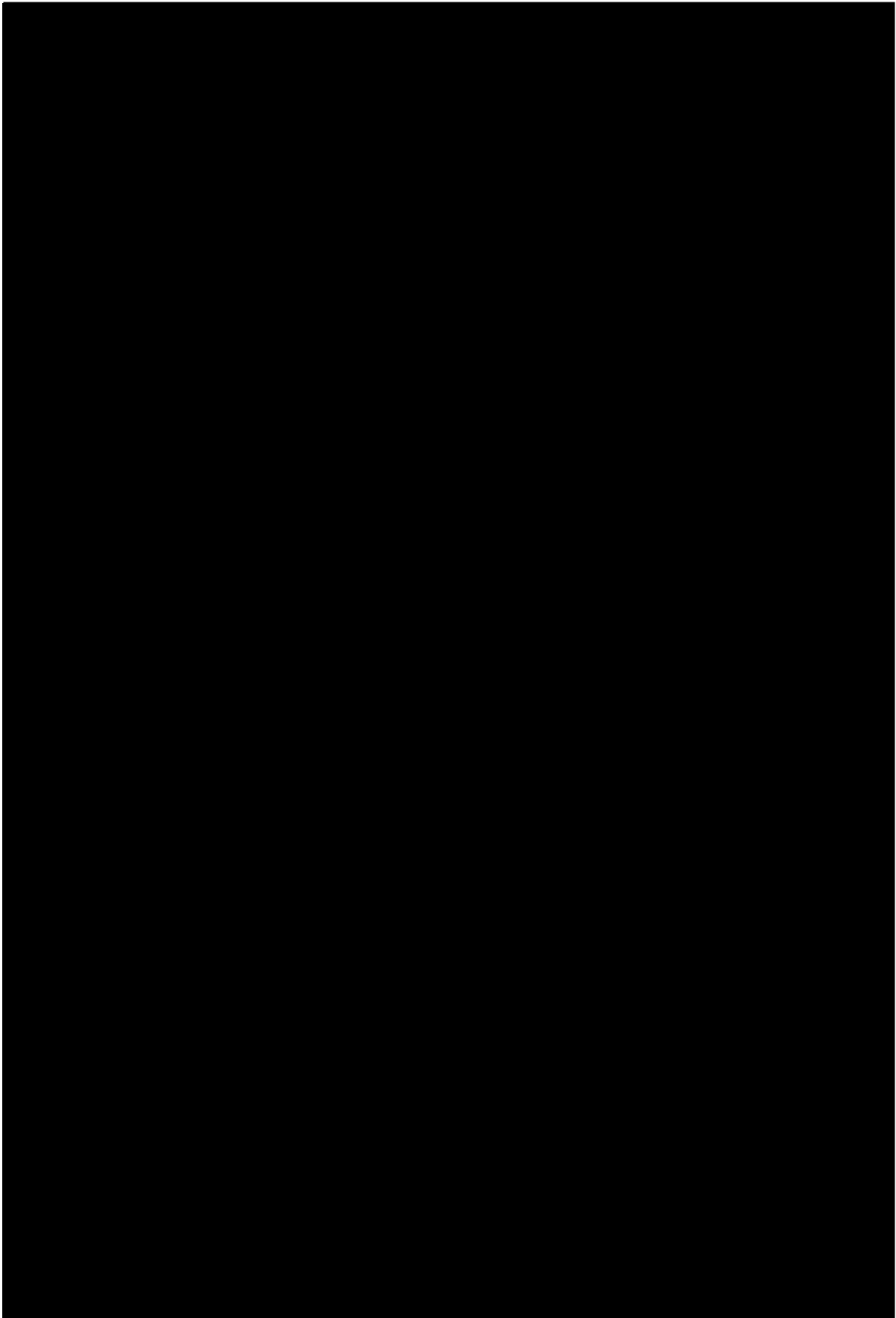
*“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”*

**Imagen No. 8. Comunicación del 6 de junio de 2022. “Caso de cumplimiento. Condiciones y ampliación de la fecha de vencimiento: notificación de incumplimiento de adquisición transfronteriza”.**



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

TRADUCCIÓN OFICIAL de un documento escrito en inglés, la cual para su identificación lleva el sello de JUANITA BECERRA MUÑOZ, Traductora/Intérprete Oficial, según Licencia No. 500 de 2017, expedida por la Universidad Nacional de Colombia.



**Fuente:** Información que obra en el expediente<sup>75</sup>

Los apartes de la comunicación exhibida anteriormente revelarían que, en criterio de la franquicia, el agente emisor o adquirente no habría desplegado las medidas requeridas para asegurar el cumplimiento de los asuntos que la franquicia le requirió en las cartas de notificación remitidas con antelación. Como resultado de lo anterior, también se observó que **VISA** le habría otorgado a este y a los facilitadores de pago o agregadores hasta el 15 de septiembre de 2022 para que cumplieran una serie de condiciones. El establecimiento de este plazo tendría como objetivo evitar que se generara el

<sup>75</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/22-266216-280.

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

cobro de las penalidades advertidas. A continuación se exponen las condiciones establecidas por **VISA**:

- Proporcionarle a **VISA**, en cada una de las siguientes fechas, o con anterioridad a estas, un informe en el que se relacionaran todos los establecimientos comerciales ubicados por fuera del país con los que el agente emisor y/o adquirente y los facilitadores de pago afiliados tuvieran operaciones. El listado debía acompañarse de la siguiente información: (i) nombre del comercio, (ii) volumen de pagos registrados con medios de pago de la franquicia **VISA** durante los 12 meses anteriores, (iii) ubicación en el país de salida, (iv) ID del aceptante de las tarjetas comerciales y, (v) ID del facilitador de pagos. Para dicho propósito, **VISA** determinó las siguientes fechas de vencimiento para aportar el informe requerido:

**Tabla No 4. Fecha de vencimiento establecidas por VISA para que los emisores y/o adquirentes aportaran la información requerida**



Fuente: Elaborado por la Delegatura de información obrante en el expediente.

- No afiliar a ningún establecimiento de comercio adicional ubicado por fuera del territorio nacional, bien sea directamente (por parte de cada agente emisor y/o adquirente) o por medio de los facilitadores de pago registrados.
- Abstenerse de llevar a cabo, directa o indirectamente, actividades, acciones o acuerdos que puedan llegar a promover cualquier crecimiento de sus operaciones con cualquier establecimiento de comercio ubicado por fuera del país.
- Cesar de manera inmediata la adquirencia de transacciones originadas de comercios ubicados en el Espacio Económico Europeo.
- Entregarle a **VISA**, en cada una de las fechas de vencimiento, una certificación escrita firmada por el Director Financiero mediante la cual confirme el cumplimiento de todas las condiciones a su cargo y de aquellas que se encuentran a cargo de sus facilitadores de pago.

Los términos contenidos en la comunicación exhibida como Imagen No. 8 demostrarían el carácter coercitivo de la conducta desplegada por **VISA**. Incluso, las expresiones utilizadas en la comunicación revelarían que se le requirió a los adquirentes que adoptaran unas medidas dentro de su radio contractual y comercial, que reñirían a todas luces con su autonomía; pero, especialmente, con la libertad que tienen para participar como agentes de mercado.

El contenido de la comunicación permite evidenciar que **VISA** habría pretendido limitar cualquier relación, operación y/o transacción que surgiera entre los adquirentes, los facilitadores de pago y/o agregadores y los comercios ubicados en el extranjero. Tanto es así que literalmente la franquicia solicitó a los adquirentes abstenerse de realizar acciones que promovieran el crecimiento de sus operaciones con establecimientos ubicados en el extranjero o en el Espacio Económico Europeo. Este requerimiento, como los demás que allí se estipularon, generarían serios reparos dentro del marco de las garantías que se deslindan de la libre competencia, pues entre otras cosas, podrían ocasionar que no ingresen nuevos actores al mercado y se reduzca cualquier incentivo que dinamice y mejore las condiciones entre los actores que ofertan tales servicios. Bajo tales supuestos, las solicitudes referidas resultarían violatorias del régimen de libre competencia económica, pues sobrepasan cualquier límite

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

que contractualmente pudiese existir, para invadir en todo sentido la libertad de negociación de los agentes de mercado.

En cuarto lugar, otras evidencias también demostrarían que las medidas adoptadas por **VISA** fueron socializadas en su portal de noticias de negocio. En el comunicado del 9 de junio de 2022 informó que en jurisdicciones como Argentina, Chile, Perú, Brasil y México estarían excluidas de las instrucciones allí contenidas, por lo que la aplicación sería solo en Colombia. En particular, la franquicia explicó que habría identificado en esta jurisdicción la operación de modelos de adquirencia con participación de comercios extranjeros que, como se ha expuesto, consideró que infringiría las reglas del contrato de franquicia suscrito con cada adquirente. Concretamente en su comunicado informó:

[REDACTED]

[REDACTED]

Bajo estos supuestos, **VISA** reiteró la necesidad de aportar la información relacionada con la identificación, ubicación y operación de los comercios situados por fuera del territorio nacional, junto con la información que concierne a los facilitadores de pago que intervenían en las operaciones de adquirencia transfronteriza. Esta publicación habría sido idónea para que llegara el mensaje a todos los adquirentes, emisores o agregadores de pago que operan en Colombia.

Finalmente, en la siguiente tabla se relacionarán los demás elementos probatorios en los que se evidenciaría el mismo comunicado de **VISA** para distintos agentes.

**Tabla No. 5. Otros elementos probatorios donde se evidenciarían las instrucciones dadas por VISA**

No.	ASUNTO	REMITENTE	DESTINATARIO	FECHA	OBSERVACIONES
1	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
2	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
3	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

<sup>76</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SCOTIABANK/22-266216-214.

<sup>77</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/22-266216-181/entidades financieras / Banco de occidente / 4 RE SR# 201998266 - Credibanco Cross-Border Acquiring - Compliance Notification Conditions Due Date Ext VISA0071000000109.

<sup>78</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/Radicados Nos. 22-266216-162, 22-266216-189 y 22-266216-181 de la carpeta EXPEDIENTE DIGITAL.

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

	<p>[REDACTED]</p>		<p>[REDACTED]</p>		
<p>4</p>	<p>[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]<sup>80</sup></p>	<p>[REDACTED]</p>	<p>[REDACTED]</p>	<p>[REDACTED]</p>	<p>[REDACTED]</p>

Fuente: Elaborado por la Delegatura con base en información del expediente

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

La Delegatura pudo determinar que, en cumplimiento de lo ordenado por **VISA**, 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) identificación de cada comercio; (ii) volumen de pagos tramitados con las tarjetas **VISA** durante ciertos periodos; (iii) número de transacciones realizadas con cada comercio en el lapso de los periodos requeridos; (iv) ubicación del punto de venta en cada país y; (v) precisar si los comercios tenían relación directa con el agente emisor o adquirente, o si la relación era con un facilitador de pagos.

Un primer elemento que es importante referenciar corresponde a un correo electrónico del 19 de enero de 2022 denominado “*External\_Solicitud de información Programa (EMLP-VISA) / Decreto 1692 de 2020 – Payu 9301097238*”. En este, [REDACTED] (especialista de oferta de valor

<sup>79</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/Radicados Nos. 22-266216-6. Información aportada por DLOCAL.

<sup>80</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/Radicados Nos. 22-266216-10. Información aportada por DLOCAL.

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

de ██████████) le habría solicitado a ██████████ (gerente de ventas de nuevos negocios de ██████████) y a ██████████ (funcionario de ██████████) que reportaran la siguiente información, en consideración a la implementación del programa **EMLP** por parte de **VISA**:

**Correo No. 2. “External\_Solicitud de información Programa (EMLP-VISA) / Decreto 1692 de 2020 – Payu 9301097238”**

██████████  
██████████  
██████████  
██████████

██████████

██████████

██████████  
██████████

█  
██████████

██████████  
██████████  
██████████  
██████████

██████████

██████████

██████████  
██████████

██████████  
██████████

██████████  
██████████

██████████  
██████████  
██████████

██████████  
██████████  
██████████

██████████  
██████████

██████████  
██████████  
██████████

██████████  
██████████

██████████  
██████████

██████████  
██████████

██████████  
██████████  
██████████

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

[Redacted text block]

(...)

Fuente: Información que obra en el expediente<sup>81</sup>

Un segundo elemento habría sido encontrado en el correo electrónico del 4 de abril de 2022, con asunto “RV: Estados financieros para intraday”. En este correo, [Redacted] (directora de tarjeta de crédito empresarial y adquiriencia del [Redacted]) le solicitó a [Redacted] (gerente de relación banca empresas / oficina siete de agosto del [Redacted]), con copia a [Redacted] (director general de [Redacted]), [Redacted] (funcionario del [Redacted]) y [Redacted] A (funcionario del [Redacted]) la ubicación de los comercios extranjeros.

Correo No. 3. “RV: Estados financieros para intraday”

[Redacted text block]

Fuente: Información que obra en el expediente<sup>82</sup>

Es importante destacar que en el mensaje enviado por [Redacted] (directora de tarjeta de crédito empresarial y adquiriencia del [Redacted]) parece sugerirse que de no c [Redacted] enes de VISA no podría seguir operando con los “subcomercios” fuera de Colombia. En esa medida, la solicitud de información se requería 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.

En respuesta a la solicitud de [Redacted], el 4 de abril de 2022 [Redacted] (gerente de relación banca empresas / oficina siete de agosto del [Redacted]) le requirió a [Redacted] (director general de [Redacted]), [Redacted] (funcionaria de [Redacted]) y [Redacted] (funcionaria de [Redacted]), con copia a [Redacted] (directora de tarjeta de crédito empresarial y adquiriencia del [Redacted]), que en aras de garantizar el cumplimiento de lo solicitado por VISA debía aportar la información ya referida.

Correo No. 4. “RV: Estados financieros para intraday”

[Redacted text block]

Fuente: Información que obra en el expediente<sup>83</sup>

<sup>81</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/Radicado No. 22-266216-280.

<sup>82</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/Radicado No. 22-266216-0. Información aportada por DLOCAL.

<sup>83</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/Radicado No. 22-266216-0. Información aportada por DLOCAL, anexo 10.

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

Un tercer elemento corresponde al cruce de comunicaciones que se presentó entre [REDACTED] (en adelante [REDACTED]) y [REDACTED]. Este inicia el 31 de marzo de 2022 con el correo electrónico con asunto “RV: SR# 201998266 - Credibanco Cross-Border Acquiring - Compliance Notification Conditions & Due Date Ext. VISA:0071000000109” enviado por [REDACTED] (analista senior niveles de servicio de [REDACTED]) a varios funcionarios de [REDACTED], con copia a otros empleados de [REDACTED].

**Correo No. 5. “RV: SR# 201998266 - Credibanco Cross-Border Acquiring - Compliance Notification Conditions & Due Date Ext. VISA:0071000000109”**

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Fuente: Información que obra en el expediente<sup>84</sup>

El correo referido se encontraba acompañado de dos escritos. Por un lado, la carta de notificación del 11 de marzo de 2022 emitida por la franquicia **VISA** dirigida a [REDACTED], por medio de la cual le informaba sobre los presuntos incumplimientos en los que habría incurrido por concepto de las denominadas operaciones de adquirencia transfronteriza. Por otro lado, un escrito fechado del 31 de marzo de 2022, mediante el cual [REDACTED] le informó a [REDACTED] los términos de lo expuesto por **VISA** en la carta emitida el 11 de marzo de 2022.

El 13 de junio de 2022 [REDACTED] (especialista operaciones y franquicias de [REDACTED]) le manifestó a [REDACTED] y a [REDACTED] (funcionarios de [REDACTED]) que, en consideración a la comunicación remitida por **VISA** el 6 de junio de 2022, se requería una respuesta que garantizara el cumplimiento de los lineamientos allí propuestos.

<sup>84</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/22-266216-181/entidades financieras / Entidades financieras / ITAU/ 1 RV SR# 201998266 Credibanco Cross-Border Acquiring.



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

Correo No. 6 “SR# 201998266 Credibanco Merchant Jurisdiction Due Date Ext. VISA:007100000122”

[Redacted content]

Fuente: Información que obra en el expediente<sup>85</sup>

Un cuarto elemento es la comunicación del 7 de julio de 2022, identificada con el asunto “*Adquirencia de comercio con transacciones transfronterizas*”. Allí, [Redacted] (gerente de división de productos y canales banca empresas del [Redacted]) le presentó a [Redacted] (director general de [Redacted]) las siguientes precisiones relacionadas con las instrucciones impartidas por **VISA**:

[Redacted content]

<sup>85</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/22-266216-181/ Entidades financieras / ITAU/ 8 RE SR# 201998266 / Credibanco Cross-Border Acquiring.

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

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block] ”86

El mensaje transcrito integra todos los elementos que la Delegatura ha referido a lo largo de la presente resolución. En síntesis, **VISA** pedía detener la afiliación de comercios extranjeros y que los facilitadores o agregadores de pago se acogieran al programa **EMLP** para realizar sus actividades, en lugar de hacer uso del modelo alternativo. Además, les solicitó información a los agregadores de pago sobre sus clientes en el extranjero, con el detalle sobre las operaciones que realizaban con ellos. Al igual que en los casos exhibidos con anterioridad, además de manifestar el posible incumplimiento y las acciones para subsanarlo, dejaron claras las sanciones a las que serían susceptibles los agentes en caso de no acatar las instrucciones.

Finalmente, en la siguiente tabla se relacionarán los demás elementos probatorios en los que se evidenciaría que los emisores o adquirentes habrían acatado las instrucciones de **VISA** para distintos agentes y solicitado a sus facilitadores o agregadores de pago que remitieran la información enunciada al inicio del capítulo.

**Tabla No. 6. Otros elementos probatorios donde se evidenciarían las actuaciones de los emisores o adquirentes para cumplir las órdenes de VISA**

No	ASUNTO	REMITENTE	DESTINATARIO	FECHA	OBSERVACIONES
[Redacted table content]					

<sup>86</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/radicado No. 22-266216-4.

<sup>87</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/22-266216-181/entidades financieras / CREDIBANCO / 5 RV SR# 201998266 - Credibanco Cross-Border Acquiring - Compliance Notification Conditions Due Date Ext VISA007100000109

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



Fuente: Elaborado por la Delegatura con base en información del expediente

### 11.2.3. Comunicaciones en las que se evidenciaría el cumplimiento de las órdenes de VISA 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 cumplieron con las órdenes impartidas por **VISA** en virtud del programa **EMLP**. No obstante, algunos de ellos se abstuvieron de entregar la información aludiendo al carácter reservado de esta. Igualmente, en estas comunicaciones se evidenciará que estos agentes pusieron en consideración de la franquicia algunas implicaciones comerciales y contractuales que sus instrucciones habrían generado.

En primer lugar, la Delegatura encontró un correo electrónico del 19 de enero de 2022 denominado “*External\_Solicitud de información Programa (EMLP-VISA) / Decreto 1692 de 2020 – [REDACTED] 9301097238*”. En este, [REDACTED] (gerente de ventas de nuevos negocios de [REDACTED]) dio respuesta a la solicitud realizada por [REDACTED] (especialista de oferta de valor de [REDACTED]).

#### Correo No. 8. “*External\_Solicitud de información Programa (EMLP-VISA) / Decreto 1692 de 2020 – [REDACTED] 9301097238*”



Fuente: Información que obra en el expediente<sup>90</sup>

Este correo evidenciaría que [REDACTED] atendió los requerimientos de [REDACTED] y suministró la información requerida. Esta información fue entregada con el objetivo de que [REDACTED] pudiera dar respuesta a los requerimientos de **VISA**, con la advertencia de que atendería los requerimientos que se le efectuaran, siempre que “(...) [REDACTED]”

<sup>88</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/Radicado No. 22-314389 (anexo 3).

<sup>89</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/22-266216-181/ entidades financieras / CREDIBANCO / 16 RE SR# 201998266 - Credibanco Merchant Jurisdiction Due Date Ext VISA0071000000122

<sup>90</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/Radicado No. 22-266216-280.

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

\_\_\_\_\_”. En este caso particular, existe registro de los informes que dan cuenta de lo antes señalado:

**Tabla No. 7. Informes entregados por \_\_\_\_\_ a VISA<sup>91</sup>**

Fecha del informe	Rango de la información contenida en el informe	Destinatario de la información

Fuente: Elaborado por la Delegatura con base en información del expediente

En segundo lugar, se encontró un correo electrónico del 30 de junio de 2022. En este, \_\_\_\_\_ (directora de \_\_\_\_\_) le remitió a VISA la siguiente información: (i) ID de los comercios; (ii) nombre de los establecimientos ubicados por fuera del territorio nacional; (iii) el volumen de ventas VISA que se acumuló entre el 28 de junio de 2021 y el 28 de junio de 2022; (iv) número de las transacciones VISA acumulado en el mismo periodo y; (v) el ID del facilitador de pagos. Sin embargo, en la misma comunicación \_\_\_\_\_ (en adelante \_\_\_\_\_) le informó sobre algunas novedades que se habrían presentado en relación con la recolección de la información que debía aportar la compañía \_\_\_\_\_ (en adelante \_\_\_\_\_).

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_.<sup>92</sup>

Como se aprecia, las instrucciones emitidas por VISA habrían generado tensiones en el marco de las relaciones comerciales, contractuales y operativas que sostenían los emisores o adquirentes con algunos facilitadores de pago o agregadores. Como se observa en la comunicación, \_\_\_\_\_ habría señalado que la información requerida estaba “calificada como confidencial por los contratos que tienen celebrados con sus comercios”. En esa medida, se encontraba imposibilitado “para compartir” la información con \_\_\_\_\_. También se observaría que \_\_\_\_\_ realizó los mejores esfuerzos por recaudar la información recolectada por VISA. Incluso, se ofreció, en caso de ser necesario, a “iniciar un desmante de la operación de” \_\_\_\_\_. Pero, resaltó que, para lograr este propósito, se requería “poder contar con un acompañamiento por parte de Visa para poder llevarlo a cabo con el menor impacto para los tarjetahabientes y el mercado en general”. Este último punto no puede pasar desapercibido, pues permitiría entender que las instrucciones impartidas por VISA habrían tenido la potencialidad de generar rupturas comerciales y operativas entre los adquirentes y/o emisores y los agregadores o facilitadores en el mercado.

En suma, \_\_\_\_\_ habría remitido los siguientes informes con destino a **VISA COLOMBIA:**

<sup>91</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/Radicado No. 22-266216-162(Anexos respuesta No. 11 / Visa).

<sup>92</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/Radicado No. 22-266216-189 (Respuesta Compliance Case Visa SR 202251902).

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

**Tabla No. 8. Informes entregados por [REDACTED] a VISA COLOMBIA**

Fecha del informe	Rango de la información contenida en el informe	Destinatario de la información
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

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

En tercer lugar, en el caso del [REDACTED], que fue requerido para entregar la información por medio de [REDACTED], atendió las solicitudes efectuadas de la siguiente manera:

**Tabla No. 9. Informes entregados por [REDACTED]**

Fecha del informe	Rango de la información contenida en el informe	Destinatario de la información
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

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

No obstante, en cada uno de los comunicados que remitió el [REDACTED] se aclaró que no se aportaría la ubicación de los comercios relacionados en dichos documentos, toda vez que, según informó el banco, los facilitadores de pago le habrían indicado que dicha información era confidencial, por cuenta de los acuerdos y contratos suscritos con cada establecimiento de comercio.

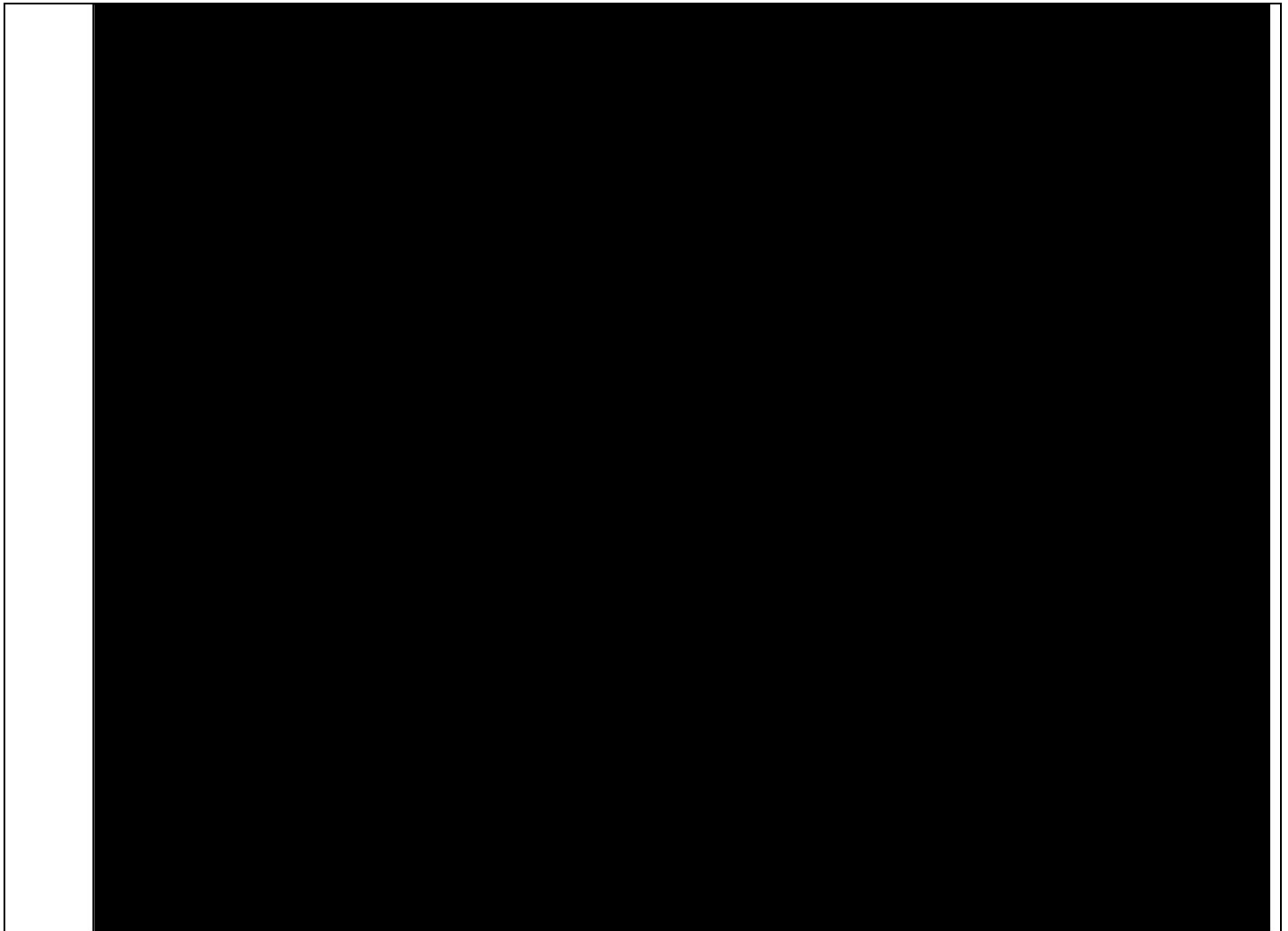
<sup>93</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/Radicado No. 22-266216-189 (Respuesta Compliance Case Visa SR 202251902).  
<sup>94</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/Radicado No. 22-266216-189 (Carta Respuesta 0715 Compliance Case Visa SR 202251902).  
<sup>95</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/Radicado No. 22-266216-189 (Carta Respuesta 0730 - Compliance Case Visa SR 202251902).  
<sup>96</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/Radicado No. 22-266216-189 (Carta Respuesta 0815 - Compliance Case Visa SR 202251902).  
<sup>97</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/22-266216-181/Información aportada por CREDIBANCO / entidades financieras / Banco de Occidente / 2 RE SR# 201998266 - Credibanco Cross-Border Acquiring - Compliance Notification Conditions Due Date Ext VISA0071000000109.  
<sup>98</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/22-266216-181/Información aportada por CREDIBANCO / entidades financieras / Banco de Occidente / 8 RV SR# 201998266 - Credibanco Merchant Jurisdiction Due Date Ext VISA0071000000122.  
<sup>99</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/22-266216-181/Información aportada por CREDIBANCO / entidades financieras / Banco de Occidente / 11 RE\_ SR# 201998266 - Credibanco Merchant Jurisdiction Due Date Ext\_ VISA\_0071000000122.  
<sup>100</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/22-266216-181/Información aportada por CREDIBANCO / entidades financieras / Banco de Occidente / 13 RE\_ SR# 201998266 - Credibanco Merchant Jurisdiction Due Date Ext\_ VISA\_0071000000122.

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

En cuarto lugar, para el caso de [REDACTED], la Delegatura encontró una serie de correos electrónicos y documentos en los que se evidenciarían posibles inconvenientes de tipo comercial y contractual que se generaron con algunos clientes que manifestaron su desacuerdo frente a las reglas del programa **EMLP**. Además, expusieron una serie de reproches relacionados con el carácter reservado de la información solicitada.

(i) Un correo electrónico del 8 de abril de 2022, identificado con el asunto: *“RE: SR# 201998266 - Credibanco Cross-Border Acquiring - Compliance Notification Conditions & Due Date Ext. VISA:007100000109”*. En este correo se observa que [REDACTED] (funcionario del área de desarrollo de productos personas jurídicas de [REDACTED]) le remitió a [REDACTED] (director comercial de entidades financieras de [REDACTED]) una comunicación en la que presentó las siguientes observaciones, relacionadas con la solicitud de información transaccional y comercial requerida por **VISA**:

**Correo No. 9. “RE: SR# 201998266 - Credibanco Cross-Border Acquiring - Compliance Notification Conditions & Due Date Ext. VISA:007100000109”**



**Fuente:** Información que obra en el expediente <sup>101</sup>

El análisis de la comunicación transcrita evidenciaría el nivel de detalle de la información transaccional y comercial requerida por la franquicia, toda vez que no habría sido de acogida tal solicitud de parte de sus clientes, principalmente, por la relevancia que tendría la misma para el desarrollo de su objeto social en el mercado. Como consecuencia de lo anterior, agentes como [REDACTED] habrían mostrado su desacuerdo respecto de la información que requirió la franquicia, posición que también se replicó en lo referente a la implementación del programa **EMLP**.

(ii) Una comunicación remitida el 13 de abril de 2022, con el asunto: *“Correo enviado por [REDACTED] el 31 de marzo de 2022 – Solicitud Requerimiento de Visa”*. En esta, [REDACTED] le indicó [REDACTED] que no realizaba ninguna gestión para adelantar afiliaciones de establecimientos de comercio en los dominios de **VISA**. En consecuencia, aclaró que no realizaba la liquidación de valores mediante los sistemas

<sup>101</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/22-266216-181 Información aportada por CREDIBANCO / entidades financieras / Itau.

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

informáticos, tal y como lo hace un facilitador de pagos. Las siguientes son las evidencias que acreditarían lo anunciado:

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]<sup>102</sup>

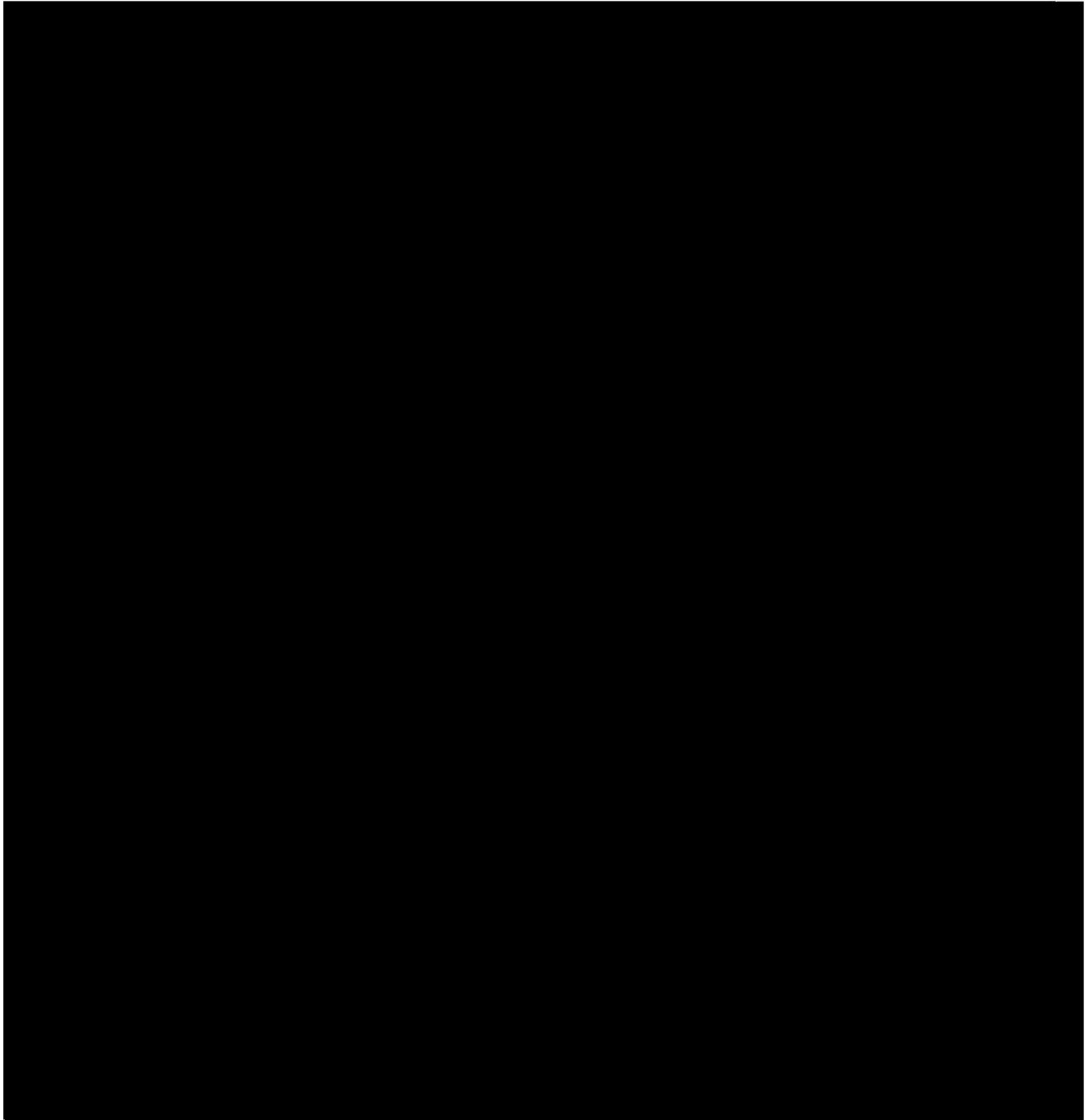
Tales circunstancias habrían incidido en la relación comercial y contractual que sostenían [REDACTED] y [REDACTED], al punto de que se adelantaran las gestiones pertinentes para dar por finalizado dicho vínculo. Lo expuesto se corroboraría con la carta emitida el 6 de julio de 2022 que suscribieron [REDACTED] (gerente productos y ventas para empresas de [REDACTED]) y [REDACTED] (gerente de desarrollo de productos transaccionales de [REDACTED]), dirigida a [REDACTED], con el asunto: “*Compliance Case SR #201998266 Credibanco Merchant Jurisdiction Due Dato Ext: Visa 0071000000122*”, a través de la cual se remitió la siguiente información: (i) la razón social del facilitador de pagos; (ii) el MID; (iii) el mes de las transacciones; (iv) la relación mensual del total de transacciones realizadas y; (v) el valor total mensual recaudado.

(iii) Un correo electrónico del 15 de junio de 2022 en el que [REDACTED] (funcionario de desarrollo de productos pj adscrito a la vicepresidencia banca mayorista de [REDACTED]) le habría remitido a [REDACTED] (director de gestión de reglas de **VISA**) una carta suscrita por [REDACTED] (gerente productos y ventas para empresas de [REDACTED]) y dirigida a [REDACTED] (gerente de operaciones entidades de [REDACTED]). El contenido de la comunicación adjunta se presenta a continuación:

<sup>102</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/22-266216-181/Información aportada por CREDIBANCO/entidades financieras / ITAU /comunicación adjunta al correo del 19 de abril de 2022 / 3. RV SR# 201998266.

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

Imagen No. 9. Comunicación suscrita por [REDACTED]



Fuente: Información que obra en el expediente<sup>103</sup>

Como se observa en la comunicación anterior, [REDACTED] dio cumplimiento a la solicitud de **VISA** de generar reportes de forma quincenal sobre las operaciones de los agentes que intervienen en las transacciones del sistema de pagos. Al respecto, [REDACTED] señaló que, de conformidad con el vínculo comercial entablado con [REDACTED], procedió a solicitar a este último agente información referente a sus actividades como agente participante en el mercado. Sin embargo, la negativa por parte de [REDACTED] a dar respuesta a los requerimientos de información, habría causado que [REDACTED] tomara la decisión de “proceder con la terminación unilateral de la relación de adquirencia con el cliente”, terminación que se formalizaría “en el plazo máximo de un mes con el fin de que [REDACTED] proceda a trasladar su operación con otra entidad bancaria”.

Esta comunicación le otorgaría mayores elementos de juicio a la Delegatura para determinar, al menos preliminarmente, que la implementación de las medidas impartidas por **VISA** habrían repercutido en la relación comercial y contractual que sostenían varios agentes. Este rompimiento contractual surgió como consecuencia de dos factores. Uno, las medidas adoptadas por los facilitadores o agregadores de pago para salvaguardar la información de sus clientes, con las que argumentaron la negativa en la entrega de los datos a **VISA**, que además estaban relacionadas con los términos contractuales que se habrían fijado entre los establecimientos de comercio ubicados por fuera del territorio nacional y los agentes que actuarían como facilitadores de pago, agregadores y/o adquirentes y/o recaudadores.

<sup>103</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/22-266216-181/Información aportada por CREDIBANCO / entidades financieras / ITAU / 4-5 RE\_ SR# 201998266.

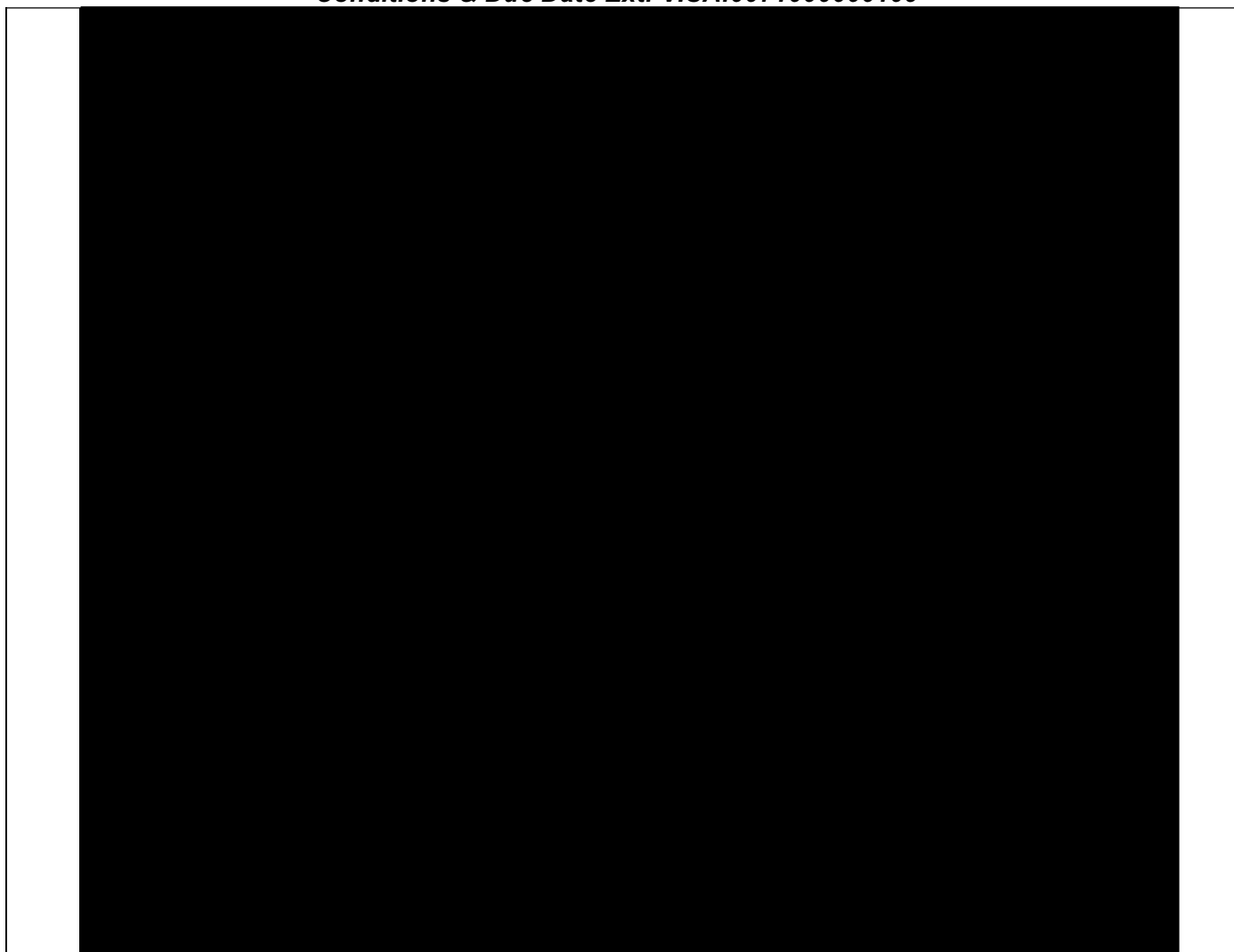


*“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”*

Dos, las consecuencias referidas por la franquicia en el evento en que los agentes requeridos se rehusaran a remitir la información solicitada, o en el evento de que se abstuvieran de acatar las órdenes impartidas por esta, que, incluso, reñían con el manejo comercial y contractual de la información de cada agente.

(iv) Un correo electrónico del 1 de junio de 2022 con el asunto *“RE: SR# 201998266 - Credibanco Cross-Border Acquiring - Compliance Notification Conditions & Due Date Ext. VISA:007100000109”*. En este correo, [REDACTED] (funcionario de Desarrollo de Productos PJ adscrito a la vicepresidencia banca mayorista de [REDACTED]) le solicitó a [REDACTED] (gerente de desarrollo de negocios de **VISA COLOMBIA**), con copia a otros funcionarios de [REDACTED] e [REDACTED], que aclarara algunos aspectos relacionados con la situación que se presentó en relación con el comunicado expedido el 12 de abril por [REDACTED].

**Correo No. 9. “RE: SR# 201998266 - Credibanco Cross-Border Acquiring - Compliance Notification Conditions & Due Date Ext. VISA:007100000109”**



**Fuente:** Información que obra en el expediente <sup>104</sup>

Sin perjuicio de lo anterior, [REDACTED] hizo entrega de la información requerida. Esto se pudo corroborar en correos electrónicos del 15 de junio de 2022<sup>105</sup>, del 6 de julio de 2022<sup>106</sup> y del 25 de julio del 2022. Este último es el que se exhibe a continuación:

**Correo No. 10. “RE: SR# 201998266 - Credibanco Merchant Jurisdiction Due Date Ext. VISA:007100000122”**

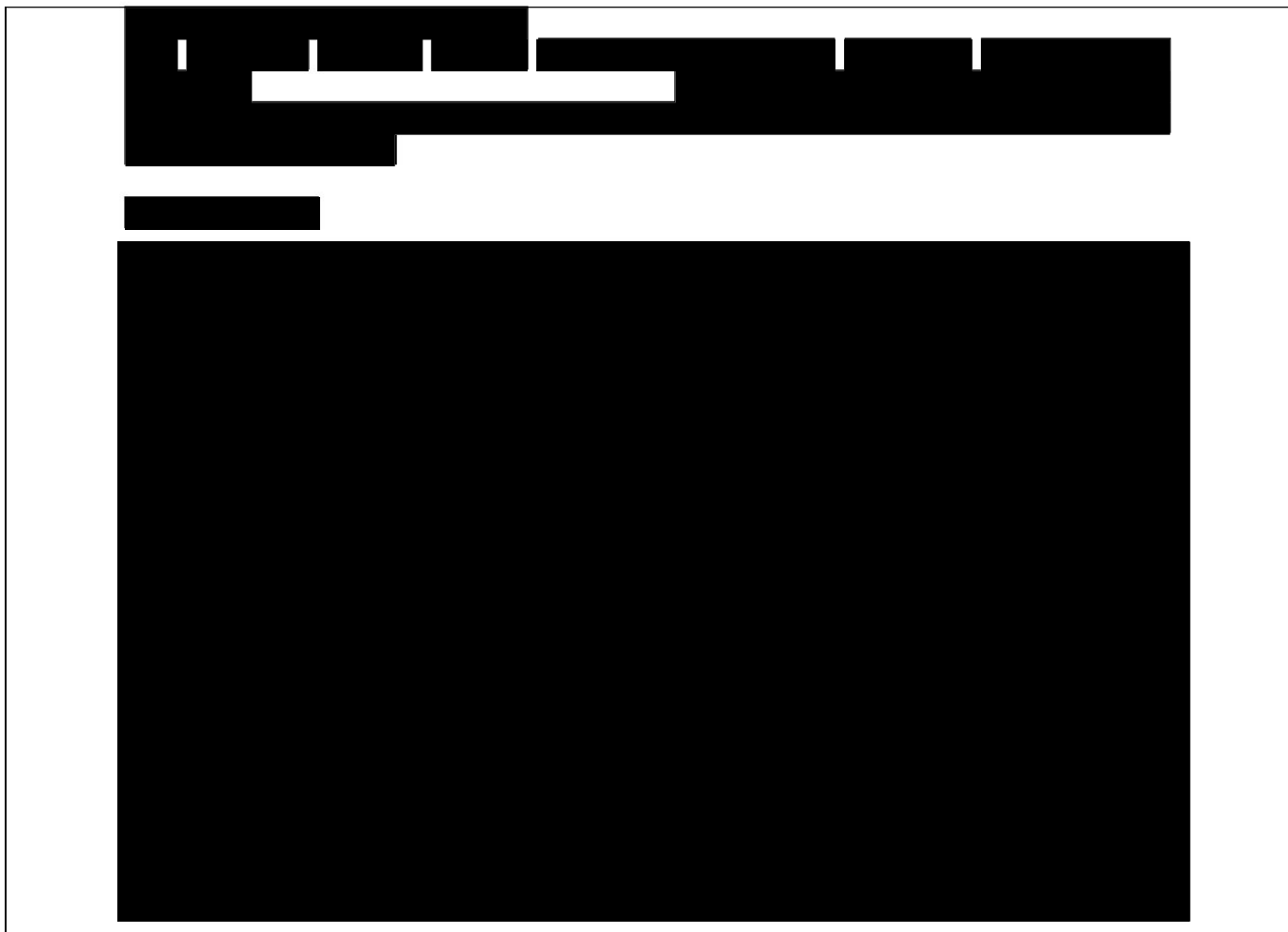


<sup>104</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/22-266216-181/Información aportada por CREDIBANCO / entidades financieras / ITAU / 4-5 RE\_ SR# 201998266.

<sup>105</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/22-266216-181/Información aportada por CREDIBANCO / entidades financieras / ITAU / 7 RE SR# 201998266.

<sup>106</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/22-266216-181/Información aportada por CREDIBANCO / entidades financieras / ITAU / 8 RE\_ SR# 201998266.

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



Fuente: Información que obra en el expediente<sup>107</sup>

Ante esto, **VISA** presentó algunas dudas relacionadas con la información reportada, por lo que solicitó aclaraciones sobre el particular. Lo anterior se vería acreditado en el correo electrónico del 25 de julio de 2022, con asunto “RE: SR# 201998266 - Credibanco Merchant Jurisdiction Due Date Ext. VISA:0071000000122”. Por medio de este, [REDACTED] (director de gestión de reglas de **VISA**) le solicitó a [REDACTED] (funcionario de desarrollo de productos personas jurídicas de [REDACTED]) y a [REDACTED] (funcionaria de [REDACTED]), con copia a [REDACTED] (gerente de desarrollo de negocios de **VISA COLOMBIA**), [REDACTED] (funcionario de **VISA**), [REDACTED] (funcionario de **VISA**), [REDACTED] (funcionario de **VISA**), [REDACTED] (funcionario de **VISA**) y [REDACTED] (funcionario de [REDACTED]), lo siguiente:

<sup>107</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/22-266216-181/Información aportada por CREDIBANCO / entidades financieras / ITAU / 9 RE SR# 201998266.

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

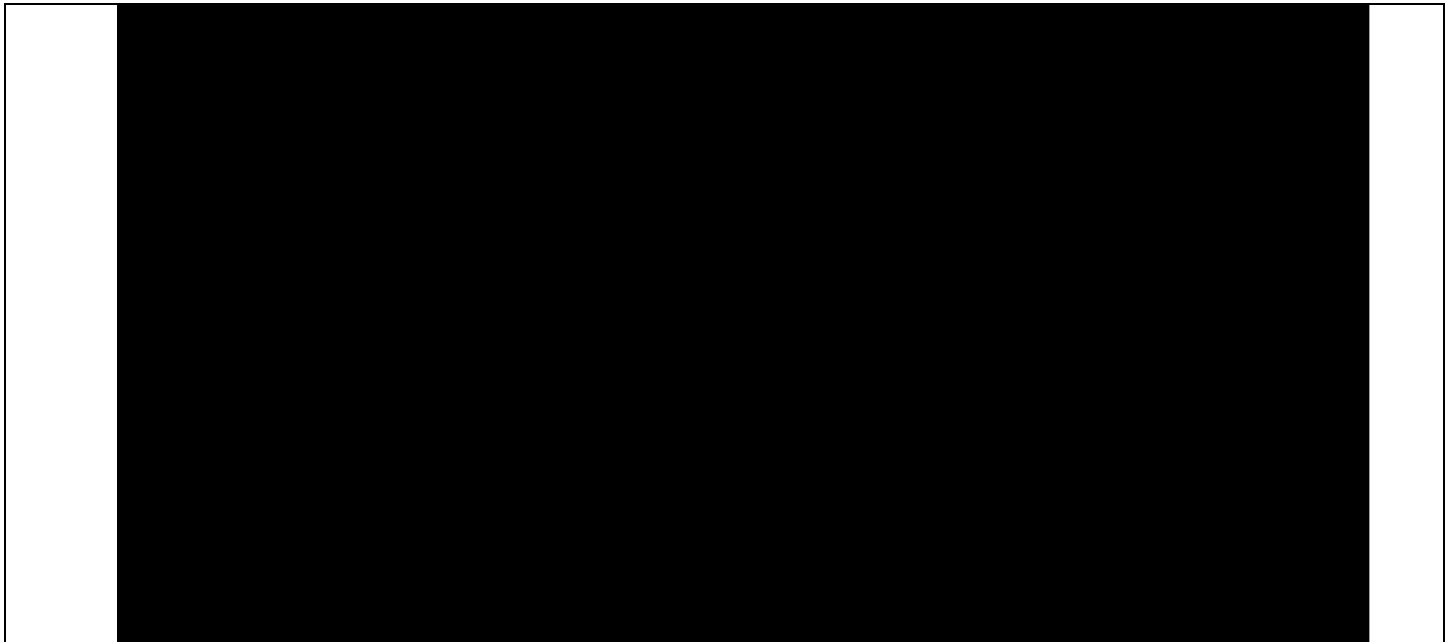
**Correo No. 11. “RE: SR# 201998266 - Credibanco Merchant Jurisdiction Due Date Ext. VISA:007100000122”**



**Fuente:** Información que obra en el expediente<sup>108</sup>

Por último, en relación con la entrega de la información por parte de los facilitadores o agregadores de pago, la Delegatura encontró que [REDACTED], sin perjuicio de que remitió la información requerida, aclaró que no debía entenderse que con la entrega se derivaba la aceptación o adhesión al programa **EMLP**. Esto se evidenció en un correo electrónico del 7 de abril de 2022, enviado por [REDACTED] (jefe de adquisición de [REDACTED]) a [REDACTED], con el asunto “Comercios CrossBorder”.

**Correo No. 12. “Comercios CrossBorder”**



**Fuente:** Información que obra en el expediente<sup>109</sup>

En conclusión, las comunicaciones enviadas por **VISA** no solo se limitaron a advertir sobre los presuntos incumplimientos que se habrían configurado por cuenta de las operaciones de *adquirencia transfronteriza*. También tuvieron como objeto solicitarles a dichos agentes, así como a aquellos que actuaban en calidad de facilitadores de pago, agregadores o recaudadores, que adoptaran una serie de medidas comerciales y contractuales con la finalidad de cesar, de forma definitiva, las transacciones, acuerdos, contratos y demás relaciones que se realizaran en torno a las operaciones de *adquirencia transfronteriza* con los establecimientos de comercio situados por fuera de la jurisdicción del adquirente (Colombia). A su vez, dichas comunicaciones también se utilizaron para requerirle a los agentes emisores o adquirentes que reportaran información relacionada con el detalle

<sup>108</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/22-266216-181/Información aportada por Credibanco/Entidades financieras/ITAU/ 10 RE SR# 201998266.

<sup>109</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/Radicado No. 22-314389 (Información aportada por PAYU).

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

de las transacciones que se tramitaron con establecimientos de comercio ubicados en el extranjero bajo la denominación “*adquirencia transfronteriza*”.

Adicionalmente, la Delegatura pudo corroborar que las comunicaciones enviadas por **VISA** habrían tenido un impacto efectivo sobre las relaciones comerciales entre los adquirentes y/o emisores y los facilitadores o agregadores de pagos. De una parte, las comunicaciones generaron que los bancos emisores y/o adquirentes emprendieran una serie de acciones para requerir la información solicitada por **VISA** sobre la participación de los agregadores en el mercado. Al respecto, también se pudo constatar que algunos agregadores o facilitadores habrían entregado la información requerida por los bancos adquirentes y/o emisores con el propósito de dar cumplimiento a las órdenes impartidas por **VISA**. De otra parte, las comunicaciones habrían causado que los bancos emisores y/o adquirentes rompieran las relaciones contractuales sostenidas con los agregadores o facilitadores como consecuencia de la negativa expresada por estos últimos de dar respuesta a la información requerida. Esto a pesar de que los agregadores o facilitadores motivaran esta negativa con fundamento en el deber de salvaguardar la información de sus clientes y de su negocio.

### 11.3. La información relacionada con la suspensión del programa EMLP

Con sustento en la información que obra en el expediente, la Delegatura evidenció que el 17 de agosto de 2022, **VISA** le habría notificado a los agentes emisores o adquirentes que suspendería, con efecto inmediato, los casos de incumplimiento que se adelantaban por cuenta de las operaciones de *adquirencia transfronteriza* que habría identificado, y de las cuales, según manifestó en reiteradas oportunidades, se habría derivado la infracción de las reglas de la franquicia<sup>110</sup>. También pidió que los agentes dejaran de cumplir cualquier instrucción impartida por **VISA**, relacionada con los avisos que ésta remitió en relación con las transacciones de *adquirencia transfronteriza*. Además, la franquicia informó que la suspensión permanecería vigente hasta nuevo aviso. Finalmente, advirtió que durante dicho término no se impondrían sanciones o multas a sus clientes por cuenta de posibles infracciones a los acuerdos, reglas de **VISA** o demás disposiciones que dieran cuenta de un incumplimiento.

Sin perjuicio de lo anterior, **VISA SUPPORT** y **VISA COLOMBIA** advirtieron en una comunicación allegada a la Delegatura que el programa **EMLP** “(...) fue suspendido por Visa antes del inicio de las actuaciones de la SIC”. Así mismo, aclararon que “(...) Durante el periodo de tiempo que se ofreció en Colombia, ningún Adquirente suscribió acuerdos con Visa, realizó transacciones, o pagó tarifas a Visa bajo el Programa Piloto”<sup>111</sup>.

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

La Delegatura evidenció que **VISA** habría implementado el programa **EMLP** 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 **EMLP** 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 **VISA** habría proyectado la elaboración e implementación del programa **EMLP** 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.

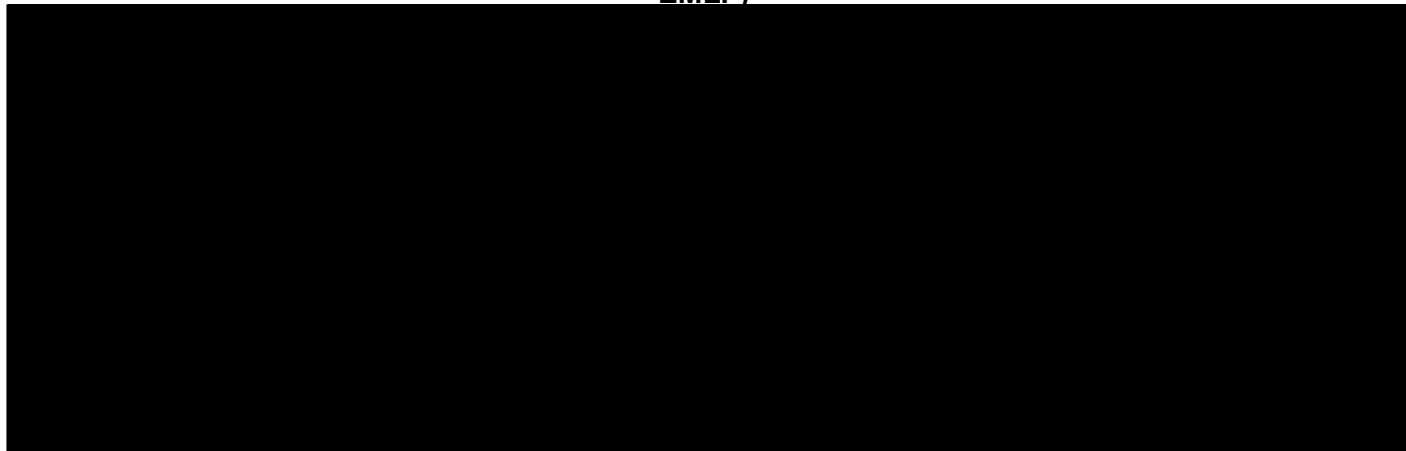
Con el fin de exponer el propósito que tuvo la franquicia de imponer unas tarifas adicionales para el funcionamiento de los agregadores, se analizará el costo de los modelos planteados. Téngase en cuenta que, debido a que el programa **EMLP** no se puso en marcha en Colombia, los datos que se presentarán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

<sup>110</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/22-266216-162; Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/22-266216-189.

<sup>111</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/22-266216-288.

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

**Tabla No. 10. Remuneración de los agentes en los tres modelos (modelo tradicional, alternativo y EMLP)**



**Fuente:** Elaborado por la Delegatura con base en información del expediente<sup>115</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>116</sup>. Existen otros cargos referentes a la compensación y liquidación de 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 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 programa **EMLP** 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. 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. 11. Relación de costos de los tres modelos**

$$\begin{aligned}
 C_t &> C_a \\
 C_{emlp} &= C_t - i_m \\
 C_{agemlp} &= C_{emlp} + \min C_{al} \\
 \text{Por lo tanto,} \\
 C_{agemlp} &> C_{emlp} \text{ y } C_{agemlp} > C_a
 \end{aligned}$$

**Fuente:** Elaborado por la Delegatura

112

113

114

<sup>115</sup> Folio 107 del CUADERNO RESERVADO No. 1 del EXPEDIENTE FÍSICO. Carpeta denominada “ANEXOS FINALES”. Radicado No. 22-266216-163 de la carpeta EXPEDIENTE DIGITAL. Carpeta denominada: “Composición de comisiones cargos y tasas”.

<sup>116</sup> D.1692/2020, Artículo 2.17.1.1.1., numeral 5.

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

En este sentido, los costos del modelo tradicional ( $C_t$ )<sup>117</sup> pueden ser mayores que los costos del modelo alternativo ( $C_a$ )<sup>118</sup>. Los costos simples del modelo **EMLP** ( $C_{emp}$ )<sup>119</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 **EMLP** ( $C_{agemlp}$ ) debe incluir el costo del modelo **EMLP** 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 las transacciones con volúmenes entre 1 dólar y 50 dólares con el fin de tener en cuenta el componente de costo por solicitud de liquidación por rangos del monto de la transacción. La siguiente gráfica muestra la estimación de costos de los diferentes modelos.

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



**Fuente:** Elaborado por la Delegatura con base en información del expediente<sup>120</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 **EMLP** con incentivo es mayor que el modelo alternativo, pero con aumentos en volumen resulta menor. Así mismo, el costo simple del modelo **EMLP** siempre es menor que el modelo tradicional. No obstante, el costo del modelo **EMLP** 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 **VISA** para la implementación del programa **EMLP** 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 [REDACTED] y un promedio de participación de más del [REDACTED]. A su vez, el medio de pago con

117 [REDACTED]

118 [REDACTED]

119 [REDACTED]

<sup>120</sup> Folio 74 del CUADERNO RESERVADO No. 1 del EXPEDIENTE FÍSICO. Folio 107 del CUADERNO RESERVADO No. 1 del EXPEDIENTE FÍSICO. Carpeta denominada “ANEXOS FINALES”. Radicado No. 22-266216-163 del cuaderno 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”

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, en el periodo posterior a la pandemia, **VISA** obtuvo sus mayores participaciones de mercado entre [REDACTED] y [REDACTED] 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, implicarán una porción superior en la medida en que se realicen más transacciones no presentes por medio del programa **EMLP**.

En suma, el propósito de imponer tarifas en el programa **EMLP**, por parte de **VISA**, 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 **EMLP**. Otros de carácter *exclusorio*, pues, a pesar de que el programa **EMLP** 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 **EMLP** 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 **EMLP** reduciría su margen con el aumento del volumen de las transacciones. Así, las tarifas del programa **EMLP** 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.

### 10.5. Conclusiones

Los elementos fácticos y probatorios examinados en este capítulo permitirían demostrar que **VISA** 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 **VISA** habría justificado la implementación del programa **EMLP** en términos de “seguridad, robustez, integridad e interoperabilidad del sistema”, 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 **VISA** 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. Al respecto, se pudo constatar que los clientes de **VISA** habrían desplegado las acciones para recopilar la información requerida por la franquicia. Incluso, en algunas ocasiones, la negativa de los agregadores o facilitadores a entregar información habría generado que los bancos adquirentes y/o emisores consideraran procedente la terminación unilateral de las relaciones con estos agentes. 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. En tercer lugar, se evidenció que el 17 de agosto de 2022 **VISA** habría notificado a sus clientes sobre la suspensión de todas las estrategias orientadas a identificar los posibles casos de incumplimiento de las reglas de la franquicia derivados de las transacciones de *adquirencia transfronteriza*. Finalmente, se observó que **VISA** habría tenido como propósito, mediante la implementación del programa **EMLP**, 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 **VISA** habría implementado una serie de estrategias anticompetitivas orientadas a obstaculizar la participación de los agregadores o facilitadores en el mercado.

**12.** 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

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

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. 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”. (Subrayado por fuera del texto).”*

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.

Esta Superintendencia<sup>121</sup> y la Corte Constitucional en sentencia C-032 de 2017<sup>122</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>123</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>124</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

<sup>121</sup> SIC. Res. 37790/2011. SIC. Res. 53403/2013. SIC. Res. 76724/2014.

<sup>122</sup> C Const., Sent. C-032, enero 25/2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>123</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-197 de 2012, entre otros pronunciamientos.

<sup>124</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”*

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 competencia 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 adquirencia revisadas. De una parte, el programa **EMLP** 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 **VISA** para la autorización de las 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 “VisaNet” y la prohibición de celebrar contratos con cualquier entidad comercial del “Espacio Económico Europeo”, entre otras restricciones derivadas de los contratos de participación y las demás reglas complementarias del programa **EMLP**. Además, el programa buscaría imponer unas tarifas adicionales mediante las cuales se buscaría trasladar las ganancias del modelo **LCA** hacia los modelos controlados por **VISA** y encarecer el funcionamiento de las operaciones de los agregadores en el mercado.

De otra parte, **VISA** 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. 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 **VISA** emprendieran una serie de acciones para recopilar la información solicitada a los agregadores. También habría causado que se considerara por parte de los bancos adquirentes o emisores la alternativa de terminar unilateralmente las relaciones comerciales ante la negativa de los agregadores o facilitadores de suministrar la información solicitada.

*(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 **VISA** 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 **EMLP**. 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

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

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>125</sup>.

En conclusión, la conducta desplegada por **VISA** habría afectado el contenido de la prohibición general desde la perspectiva de la libre concurrencia a los mercados, el bienestar de los consumidores y la eficiencia de los mercados. La infracción a la prohibición general por parte de **VISA** 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 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 las relaciones comerciales entre los clientes de **VISA** y los agregadores o facilitadores y encarecer el funcionamiento del modelo de negocio propuesto por estos últimos agentes.

*(iii) Las justificaciones de VISA relacionadas con la seguridad del sistema y los riesgos de posibles prácticas ilícitas, como el lavado de activos, en el sector financiero*

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 destacan las siguientes: (i) *“(…) garantizar la seguridad, robustez, integridad e interoperabilidad del sistema de pago de Visa y su incumplimiento afecta negativamente nuestro ecosistema (...)”*<sup>126</sup> y (ii) evitar cualquier práctica ilegal, como el lavado de activos, entre otras. 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 **VISA** 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 **VISA** 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.

<sup>125</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-comelecptd\\_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-comelecptd_0.pdf)

<sup>126</sup> Radicado No. 22-266216 AGREGADORES DE PAGO/EXPEDIENTE DIGITAL/Cuaderno electrónico Reservado No. 1 SIC/22-266216-280.

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

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>127</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>128</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 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>129</sup>.

En segundo lugar, y con fundamento en el numeral 8 del artículo 2.17.2.1.5. del Decreto 1692 de 2020<sup>130</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>131</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>132</sup>. Al respecto la Superintendencia hizo varias recomendaciones entre las que se destacan las siguientes:

“(…)

<sup>127</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>128</sup> Capítulos I, III y IV del Título I de la Parte II de la Circular externa 029 de 2014.

<sup>129</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>130</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>131</sup> SFC, Circular Básica Jurídica C.E. 029/2014. Parte I, CAPÍTULO IV, num. 2 *“Ámbito de aplicación”.*

<sup>132</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”.*

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

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>133</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 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>134</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>135</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>136</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>137</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>138</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>139</sup>.

Con base en lo anterior, la franquicia **VISA** 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

<sup>133</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 los sistemas de pago de bajo valor”. Radicación 20-233343-3. Página 27.

<sup>134</sup> Artículo 2.17.1.1.4. del Decreto 2555 de 2010 modificado por el Decreto 1692 de 2020.

<sup>135</sup> Artículo 2.17.1.1.5. del Decreto 2555 de 2010 modificado por el Decreto 1692 de 2020.

<sup>136</sup> Numeral 1.4. del Artículo 2.17.1.1.1. del Decreto 2555 de 2010 modificado por el Decreto 1692 de 2020.

<sup>137</sup> Numeral 3 del Artículo 2.17.1.1.1. del Decreto 2555 de 2010 modificado por el Decreto 1692 de 2020.

<sup>138</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>139</sup> Artículos 2.35.8.1.1. y 2.35.8.1.2. del Decreto 25555 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”*

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 **VISA** de su deber de poner en conocimiento de las autoridades correspondientes 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>140</sup>. En esa medida, **VISA** 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.

*(iv) Las justificaciones de **VISA** relacionadas con la no implementación del programa **EMLP** en el mercado*

Por último, según los documentos que obran en el expediente, se ha identificado que las sociedades que serán investigadas han indicado que el programa **EMLP** no se implementó, siendo esto un argumento para justificar que no se habría presentado ningún comportamiento que afectara el régimen de la libre competencia económica.

El argumento de las investigadas no será de recibo con sustento en dos razones. La primera, es que el objeto de los comportamientos desplegados por la franquicia **VISA** sería suficiente para establecer la hipótesis sobre el desarrollo de posibles prácticas contrarias a la libre competencia económica en el mercado. En ese orden de ideas, para analizar lo enunciado se tendrán en cuenta los propósitos, las características, los términos y las condiciones de las estrategias enunciadas en esta resolución, las cuales se habrían orientado a obstaculizar la participación de los agregadores o facilitadores en el mercado. La segunda, está fundada en las acciones que de manera consecuente emprendieron las investigadas para incentivar la adhesión al programa **EMLP** y el cumplimiento de las órdenes promovidas a través de las múltiples comunicaciones que fueron señaladas en el desarrollo de esta actuación. En particular, se deberá analizar si las solicitudes y requerimientos que presentaron las investigadas, relacionadas con la cesación de actividades, negociaciones, operaciones, transacciones y demás aspectos que delimitaron los comportamientos expuestos, resultaron idóneos o no para infringir el régimen de libre competencia económica.

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.

### **12.1. Imputación contra **VISA INTERNATIONAL SERVICE ASSOCIATON (VISA INTERNATIONAL)****

En el caso concreto se habría acreditado, al menos preliminarmente, que la franquicia **VISA INTERNATIONAL SERVICE ASSOCIATON (VISA)** promovió la implementación del programa **EMLP** con la finalidad de condicionar las operaciones que realizaban los adquirentes, facilitadores de pago,

<sup>140</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?nodeld=/ConexionContent/WCC\\_CLUSTER-107279](https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeld=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-107279)

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

agregadores o recaudadores con establecimientos de comercio situados fuera de la jurisdicción nacional colombiana. Lo anterior, con el objeto de que tales operaciones se tramitaran como una transacción internacional y, por ende, que cursara la información por la red de pagos de la franquicia. Esto habría desincentivado los beneficios que percibían los establecimientos de comercio y los consumidores bajo el modelo **LCA**, lo que, a su vez, terminaría teniendo efectos de exclusión de la competencia.

El comportamiento de la franquicia se habría adelantado por medio de dos actuaciones desplegadas en aras de lograr el objetivo propuesto. En primera medida, **VISA INTERNATIONAL** habría socializado los términos y condiciones del programa por la red de noticias de negocio, con el objeto de dar a conocer los detalles que rodearían su entrada en vigencia. Posteriormente, las labores de divulgación se habrían complementado con diversas comunicaciones a los agentes emisores o adquirentes con el propósito de informarles que habrían incurrido en la infracción de las reglas básicas de **VISA**, y las reglas de productos y servicios de **VISA**, al evidenciarse que los adquirentes, facilitadores de pago, agregadores o recaudadores habrían adelantado operaciones de *adquirencia transfronteriza*, es decir, llevaron a cabo transacciones con establecimientos de comercio ubicados por fuera de la jurisdicción del adquirente (Colombia).

Mediante los escritos, **VISA 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 los subcomercios extranjeros. Lo anterior, se habría complementado con los requerimientos que efectuó la franquicia, mediante los cuales les 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 o recaudadores.

En caso de que la franquicia evidenciara que no acogieron y cumplieron las instrucciones impartidas en las cartas remitidas, procedería a imponer sanciones de tipo económico y comercial. Esto 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 **VISA INTERNATIONAL** 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 **VISA INTERNATIONAL** le habría exigido a los adquirentes medidas como: (i) dejar de afiliar a establecimientos de comercio situados por fuera del país, directamente o por medio de los facilitadores de pago, (ii) abstenerse de implementar, directa o indirectamente, cualquier actividad, acción o acuerdo que promoviera el crecimiento de las operaciones con los establecimientos de comercios ubicados por fuera del país, y (iii) 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 **VISA INTERNATIONAL** habrían tenido como propósito que se generara un aumento injustificado de los costos de las transacciones que residían en las operaciones tramitadas bajo el modelo **LCA**. Así, con la implementación del modelo **EMLP** se habrían aumentado los cobros y comisiones, bajo el pretexto de que este se habría ideado para regularizar las transacciones de adquirencia transfronteriza.

En suma, la conducta de **VISA 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 o recaudadores en el modelo **LCA**. Lo cual jugaría en beneficio de los intereses individuales de **VISA 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 **VISA INTERNATIONAL**, con el propósito de que se limitaran de manera definitiva las operaciones de adquirencia que se tramitaban bajo las reglas y los canales de información del modelo **LCA**.

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

En ese orden de ideas, para efectos de la presente investigación, la Delegatura planteará que **VISA 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.

### **12.2. Imputación contra VISA COLOMBIA S.A. (VISA COLOMBIA)**

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

Muestra de lo anterior son las evidencias que se expusieron, según las cuales se revelaría que funcionarios de **VISA COLOMBIA** habrían participado activamente en el seguimiento al cumplimiento de las instrucciones y solicitudes planteadas por **VISA**, por intermedio de [REDACTED] (gerente de desarrollo de negocios de **VISA COLOMBIA**). Las labores de seguimiento continuo, también estuvieron acompañadas de acciones de verificación que habrían realizado funcionarios de **VISA 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 administrativo.

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

### **12.3. Imputación contra VISA COLOMBIA SUPPORT SERVICES S.A. (VISA SUPPORT)**

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

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 **EMLP** se procesarían por medio de la plataforma de procesamiento (VisaNet). No puede dejarse de lado que mediante dicha plataforma cursan las solicitudes de autorización, compensación y/o liquidación de las transacciones efectuadas en la jurisdicción local con tarjetas, instrumentos de pago y/o credenciales de pago **VISA**.

Por lo anterior, en la presente investigación se establecerá el grado de participación de **VISA SUPPORT** en los comportamientos que le fueron atribuidos a **VISA INTERNATIONAL** y **VISA 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 **VISA SUPPORT** habría participado en la práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia que desplegó **VISA INTERNATIONAL**, en aras de lograr la implementación del programa **EMLP**, así como de las demás labores que se requirieron para obstaculizar o limitar las operaciones de adquirencia con comercios ubicados en el extranjero.

**13.** Que la Delegatura imputará la responsabilidad jurídica que recaerá 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.*

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

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 del mercado. En esa medida, la responsabilidad de las personas naturales dependerá de su relación con los agentes del mercado investigados, de la conducta anticompetitiva que le fue imputada a estos agentes, y de su grado de participación en la comisión de los hechos objeto de investigación.

### 13.1. Imputación a [REDACTED] (director de gestión de reglas de VISA)

De acuerdo con el análisis de las piezas probatorias que obran en el expediente, la Delegatura determinó, al menos preliminarmente, que [REDACTED] (director de gestión de reglas de VISA) habría participado de manera activa en la ejecución de las conductas anticompetitivas que son materia de estudio en este caso. [REDACTED] está vinculado a **VISA INTERNATIONAL** desde diciembre de 2009, en el cargo de director. Desde esa posición tiene a su cargo, entre otras, la responsabilidad de desarrollar y garantizar el cumplimiento de las reglas de **VISA INTERNATIONAL**, así como brindar soporte especializado de las reglas en América Latina, el Caribe y Canadá.

En este caso, la Delegatura estableció que [REDACTED] (director de gestión de reglas de VISA) habría suscrito las comunicaciones por medio de las cuales se le notificó a los agentes emisores o adquirentes que habrían infringido las reglas básicas y las reglas de productos y servicios de **VISA** por cuenta de la detección de operaciones de adquirencia transfronteriza.

El comportamiento de [REDACTED] (director de gestión de reglas de VISA) no se habría limitado a la suscripción de dichas cartas de notificación, con las que se podría evidenciar, al menos preliminarmente, su participación en la conducta que se le adjudica a **VISA INTERNATIONAL**. Adicionalmente, este habría realizado el seguimiento, monitoreo y revisión de la información y demás instrucciones que se le impartieron a los agentes de mercado en las cartas de notificación mencionadas.

Lo expuesto en este acto administrativo también permitiría concluir que [REDACTED] (director de gestión de reglas de VISA) conocía los términos, condiciones y particularidades que rodearon el programa **EMLP**, así como las demás instrucciones, órdenes y medidas que **VISA INTERNATIONAL** solicitó que se implementaran para lograr las finalidades mencionadas. De hecho, habría quedado en evidencia que él estaba a disposición de los emisores 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 **VISA INTERNATIONAL**.

En este punto, vale la pena resaltar que las comunicaciones del 24 de septiembre, 17 de noviembre de 2021, marzo de 2022 y junio de 2022, fueron suscritas y remitidas por [REDACTED] (director de gestión de reglas de VISA), quien aclaró por medio de estas que cualquier inquietud o información adicional podría consultarse al correo electrónico [REDACTED] o al correo [REDACTED], cuenta se encontraba asignada a [REDACTED] para efectos institucionales.

Por lo anterior, la Delegatura considera que existe mérito suficiente para iniciar una investigación administrativa contra de [REDACTED] (director de gestión de reglas de VISA) 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 a **VISA INTERNATIONAL**.

### 13.2. Imputación a [REDACTED] (gerente de desarrollo de negocios / Región Andina de VISA COLOMBIA)

Teniendo en cuenta las pruebas que se presentaron para sustentar las consideraciones expuestas en este acto administrativo, la Delegatura llegó a la conclusión, al menos preliminar, de que **MÓNICA ROLDÁN MONTES** (gerente de desarrollo de negocios de **VISA COLOMBIA**) habría participado en las conductas que se le reprochan a **VISA INTERNATIONAL**.

**MÓNICA ROLDÁN MONTES** ha estado vinculada a **VISA COLOMBIA** como Gerente de desarrollo de negocios de **VISA COLOMBIA** durante dos periodos. El primero, en el lapso comprendido entre



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

septiembre de 2017 y diciembre de 2020 y, el segundo, durante lo transcurrido entre marzo de 2022 y la actualidad.

La Delegatura concluyó que la funcionaria participó en los comportamientos objeto de estudio, teniendo en cuenta que las pruebas que obran en el expediente darían cuenta de que habría participado en la recolección, seguimiento y verificación de la información transaccional, comercial y operativa aportada por los emisores, adquirentes, facilitadores de pago, agregadores o recaudadores.

Su participación habría sido clave en el proceso de recolección, seguimiento y verificación de dicha información, tanto que habría mantenido constante comunicación con los agentes inmiscuidos en el asunto, por cuenta de los múltiples cuestionamientos que se presentaban al respecto. Una prueba que corroboraría lo expuesto es el correo electrónico del 8 de abril de 2022, mediante el cual [REDACTED] manifestó “(...) [REDACTED]

Otra evidencia que revelaría lo expuesto es el contenido del correo electrónico enviado en junio de 2022, identificado con el asunto: “RE: SR# 201998266 - Credibanco Cross-Border Acquiring - Compliance Notification Conditions & Due Date Ext. VISA:0071000000109”, mediante el cual [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] (funcionario de Desarrollo de Productos PJ adscrito a la Vicepresidencia Banca Mayorista de [REDACTED]) le solicitó a [REDACTED] (gerente de desarrollo de negocios de **VISA COLOMBIA**) información relacionada con los avances en el análisis de la situación que se presentó con [REDACTED].

Con sustento en lo expuesto, la Delegatura estableció que existe mérito suficiente para iniciar una investigación administrativa contra [REDACTED] (gerente de desarrollo de negocios de **VISA 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 a **VISA COLOMBIA**.

**14.** 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 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.*

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

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, 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”.

**15.** 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 [REDACTED] y [REDACTED], indicando en el asunto el radicado No. 22-266216. 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,

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

## RESUELVE

**ARTÍCULO 1: ABRIR INVESTIGACIÓN y FORMULAR PLIEGO DE CARGOS** contra **VISA INTERNATIONAL SERVICE ASSOCIATION** (EID 94-2268209), **VISA COLOMBIA S.A.**, identificada con NIT 900.550.459, y **VISA COLOMBIA SUPPORT SERVICES S.A.**, identificada con NIT 900.878.539, 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] (Director **VISA** Rules Management), identificado con Pasaporte No. [REDACTED] y [REDACTED] (Gerente de desarrollo de negocios / Región Andina de **VISA COLOMBIA**), identificada 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, modificado por el artículo 156 del Decreto 19 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. 54292 del 8 de septiembre de 2023, abrió investigación y formuló pliego de cargos contra **VISA INTERNATIONAL SERVICE ASSOCIATION**, **VISA COLOMBIA S.A.** y **VISA COLOMBIA SUPPORT SERVICES 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] (Director **VISA** Rules Management), identificado con Pasaporte No. [REDACTED] y [REDACTED] (Gerente de desarrollo de negocios / Región Andina de **VISA COLOMBIA S.A.**), identificada con la cédula de ciudadanía No. [REDACTED], con el fin de determinar si infringió 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.

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

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 22-266216”.

**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 de septiembre de 2023

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

**FRANCISCO MELO RODRÍGUEZ**

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

**NOTIFICAR A:**

**VISA COLOMBIA S.A.**

NIT. 900.550.459-0

Correo electrónico: [REDACTED]

**VISA COLOMBIA SUPPORT SERVICES S.A.**

NIT. 900.878.539

Correo electrónico: [REDACTED]

**VISA INTERNATIONAL SERVICE ASSOCIATION INC.**

Delaware, Estados Unidos de América

Correo electrónico: [REDACTED]

Representante autorizado de Visa International Service Association para asuntos legales

Correo electrónico: [REDACTED]

[REDACTED]  
Director **VISA** Rules Management

**VISA INTERNATIONAL SERVICE ASSOCIATION INC.**

Pasaporte No. [REDACTED]

Correo electrónico: [REDACTED]

[REDACTED]  
Cédula de ciudadanía: [REDACTED]

Gerente de Desarrollo de Negocio (Business Development Manager)

**VISA COLOMBIA S.A.**

Correo electrónico: [REDACTED]

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

Dirección: [REDACTED]

**COMUNICAR A:**

**DLOCAL COLOMBIA S.A.S.**

NIT. 900.682.258-3

Apoderado

**FELIPE SERRANO PINILLA**

Cédula de ciudadanía No. [REDACTED] de [REDACTED]

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 [REDACTED]

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: [REDACTED]