

# La Supervisión de los Sistemas de Pagos en el PERÚ

MILTON VEGA\*

En noviembre de 2009 se promulgó la Ley de los Sistemas de Pagos y de Liquidación de Valores, Ley N° 29440. Dichos sistemas tienen como finalidad principal la ejecución de órdenes de transferencia de fondos y de valores entre sus participantes. Esta Ley confiere al Banco Central la función de supervisar los sistemas de pagos.

\* Subgerente del Sistema de Pagos del BCRP.  
sdsp@bcrp.gob.pe

## I. LEY DE LOS SISTEMAS DE PAGOS Y DE LIQUIDACIÓN DE VALORES

La Ley N° 29440 (la Ley) creó el marco legal para promover la seguridad y eficiencia de los mencionados sistemas y contiene tres elementos fundamentales:

1. La protección a las órdenes de pago aceptadas en los sistemas de importancia sistémica, aún en casos de intervención, concursal y liquidación, al resultado de procesos de compensación o neteo y a los recursos y garantías constituidas en los sistemas.
2. Requerimientos de gobierno interno, transparencia y manejo de riesgos para los administradores de los sistemas.
3. Regulación y supervisión por parte del Banco Central, para los sistemas de pagos, y de CONASEV, para los sistemas de liquidación de valores.

La Ley confiere al Banco Central la función de supervisar los sistemas de pagos de importancia sistémica, de ahora en adelante mencionados como Sistemas de Pagos, los que son la infraestructura financiera por la que se lleva a cabo la transferencia de fondos entre las entidades financieras, por cuenta propia o de sus clientes. Estos son:

1. Sistema de Liquidación Bruta en Tiempo Real (Sistema LBTR). Procesa transferencias de alto valor, la liquidación de fondos de los otros sistemas y las operaciones de política monetaria. Su administrador es el Banco Central.
2. Los Sistemas de compensación y liquidación de cheques y de otros instrumentos compensables, administrados por la Cámara de Compensación Electrónica S.A. (CCE). Procesa instrumentos de pago compensables, principalmente por transacciones de bajo valor. A la fecha, cheques y transferencias de crédito.
3. Sistema de Liquidación Multibancaria de Valores (SLMV). Corresponde a la fase de pagos de las transferencias de valores por operaciones en Rueda de Bolsa y con Valores del Tesoro en el mercado secundario. En ambos casos la liquidación se hace bajo un esquema de entrega contra pago. Su administrador es CAVALI.

Dicha lista no es estática, ya que la Ley establece que el Banco puede reconocer como Sistema de Pagos a los acuerdos de pago<sup>1</sup> que alcancen importancia sistémica<sup>2</sup>.

Un aspecto que se debe resaltar es que la Ley señala que los Sistemas deben operar bajo condiciones de libre competencia, haciendo referencia entre otros, a que las comisiones que cobren los administradores a los participantes y estos a su vez a los clientes deben ser transparentes, no discriminatorias y reflejar costos reales y demostrables. Estas condiciones no son nuevas al marco jurídico de las comisiones en el sistema financiero, como se puede observar en la Ley N° 28587, Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en Materia de Servicios Financieros, que si bien señala que las comisiones son determinadas libremente, las mismas deben reflejar costos reales y demostrables.

## II. SISTEMAS DE PAGOS

La importancia de los Sistemas de Pagos radica en que permiten la transferencia de dinero entre los agentes económicos, aportando mayor seguridad y eficiencia a las transacciones en la economía<sup>3</sup>. Asimismo, a través de ellos se implementa la política monetaria del Banco Central<sup>4</sup>.

En el cuadro 1 se observan los montos y número de transferencias que se realizaron en los tres Sistemas desde 2008. Se debe resaltar el significativo monto de las transacciones vía el LBTR y el gran volumen de operaciones en el caso de la CCE. Cabe señalar que en 2009, las transferencias de fondos en los tres Sistemas representaron más de cinco veces el valor del Producto Bruto Interno.

## III. SUPERVISIÓN

La labor de supervisión que llevan a cabo los bancos centrales en los Sistemas de Pagos tiene como objetivo promover la seguridad y eficiencia de los mismos. Para su accionar se tiene como referente las prácticas internacionalmente aceptadas que se detallan en el documento del Comité de Sistemas de Pago y Liquidación del BIS, Central Bank Oversight of Payment and Settlement Systems, de mayo de 2005.

<sup>1</sup> Acuerdo o procedimiento en el que participan al menos tres entidades, una de ellas debe ser una empresa del sistema financiero.

<sup>2</sup> La Ley señala que el Banco Central atribuirá importancia sistémica a aquellos "Acuerdos de Pago" cuyo correcto funcionamiento sea fundamental para la eficacia de los mercados financieros o en los casos en que su funcionamiento independiente pueda transmitir perturbaciones a los participantes y a otros sistemas.

<sup>3</sup> La alternativa es movilizar efectivo, que tiene mayores costos, por ejemplo, por pérdida de tiempo, y mayores riesgos, como ser sujeto de robo o pérdida.

<sup>4</sup> Cabe señalar que la Ley establece que la actividad que el Banco Central desarrolle en los sistemas y acuerdos de liquidación de valores, en cumplimiento de su finalidad y funciones, se sujeta exclusivamente a los términos de los convenios que suscriba; no alcanzándole las disposiciones que sobre control, supervisión o sanción se establecen en la Ley y en la legislación del Mercado de Valores.

1. **Transparencia:** Hacer públicas sus políticas de vigilancia incluyendo las políticas de requerimientos o estándares para los sistemas y los criterios para determinar a qué sistemas se les aplica.
2. **Estándares internacionales:** Adoptar, en donde sea relevante, estándares internacionales reconocidos para los sistemas.
3. **Efectividad y capacidad:** Tener el poder y capacidad para llevar a cabo su responsabilidad de vigilancia de manera efectiva.
4. **Consistencia:** Aplicar de manera consistente los estándares de vigilancia a los sistemas.
5. **Cooperación:** Cooperar con otros bancos centrales y autoridades relevantes para promover la seguridad y eficiencia de los sistemas.



En el caso de la infraestructura financiera se debe tener en cuenta principios y mejores prácticas



**III.1 TRANSPARENCIA**

Complementando la Ley, el marco de la supervisión de los Sistemas de Pagos en el Perú se implementó mediante el Reglamento General de los Sistemas de Pagos (Reglamento), Circular N° 12-2010-BCRP, que contiene los principios, lineamientos, ámbito de la supervisión, requerimientos para la elaboración de los reglamentos internos y los requisitos de información solicitados a los administradores de los sistemas.

Asimismo, se publicó el Reglamento de las Empresas de Servicios de Canje y Compensación (ESEC), que incluye los temas de accionistas, capital mínimo y su actualización, procedimiento para obtener la autorización de organización y de funcionamiento y el régimen para modificaciones de los estatutos.

En dicho reglamento (Circular 013-2010-BCRP) se ratifica la autorización de operación de la Cámara de Compensación Electrónica S.A.

**III.2 ESTÁNDARES INTERNACIONALES**

De la misma forma que para construir un puente se debe tener en cuenta estándares para dar seguridad y eficiencia a la estructura, también en

**CUADRO 1** ■ Transferencias de fondos a través de los sistemas de pagos de importancia sistémica (Montos en millones de nuevos soles)

	2008		2009		2010
	PROMEDIO MENSUAL		PROMEDIO MENSUAL		PROMEDIO MENSUAL
	Ene - Nov	Ene - Dic	Ene - Nov	Ene - Dic	Ene - Nov
<b>Sistema LBTR</b>					
• Valor	129 254	129 44	155 490	155 107	193 253
• Número (en miles)	42	42	48	48	46
<b>Sistema LMV</b>					
• Valor	1 748	1 691	1 654	1 702	1 939
• Número (en miles)	30	29	28	27	23
<b>Cámara de Compensación Electrónica</b>					
<b>1. Cheques</b>					
• Valor	12 247	12 353	11 146	11 271	12 723
• Número (en miles)	723	729	680	683	693
<b>2. Transferencias de Crédito</b>					
• Valor	855	884	1 186	1 234	2 068
• Número (en miles)	114	118	142	147	214
<b>Total Valor</b>	<b>144 104</b>	<b>144 072</b>	<b>169 475</b>	<b>169 314</b>	<b>209 983</b>
<b>Total Número (en miles)</b>	<b>909</b>	<b>918</b>	<b>898</b>	<b>905</b>	<b>976</b>



el caso de la infraestructura financiera se deben considerar principios y mejores prácticas.

Así, se han adoptado los Principios Básicos para los Sistemas de Pagos de Importancia Sistémica, publicados por el BIS en 2001, universalmente reconocidos como parámetro para el diseño de Sistemas de Pagos eficientes y seguros a nivel internacional, los que a continuación se detallan.

1. El sistema deberá contar con una base jurídica sólida en todas las jurisdicciones pertinentes.
2. Las normas y procedimientos del Sistema deben permitir a los participantes comprender claramente el impacto que tiene dicho sistema en cada uno de los riesgos financieros en los que incurren a través de su participación en el mismo.
3. El sistema debe contar con procedimientos claramente definidos sobre la administración de riesgos de crédito y de liquidez que especifiquen las respectivas responsabilidades del administrador del sistema y de los participantes, y que brinden los incentivos adecuados para gestionar y contener tales riesgos.
4. El sistema deberá ofrecer una rápida liquidación en firme en la fecha valor, preferiblemente durante el día y como mínimo al final de la jornada.
5. Los sistemas donde se realicen neteos multilaterales deberán, como mínimo, ser capaces de asegurar la finalización puntual de las liquidaciones diarias en el caso de que el participante con la mayor obligación de liquidación incumpla.
6. Los activos utilizados para la liquidación deberán preferentemente constituir un pasivo del banco central; donde se utilicen otros activos, los mismos no deberán implicar ningún riesgo de crédito, o uno muy pequeño.
7. El sistema debe asegurar un alto grado de seguridad y fiabilidad operativa y deberá contar con mecanismos de contingencia para completar puntualmente el procesamiento diario de sus operaciones.
8. El sistema deberá ofrecer unos medios de pago que sean prácticos para sus usuarios y eficientes para la economía.
9. El sistema debe tener criterios de participación objetivos y a disposición del público, que permitan un acceso justo y abierto.
10. Los acuerdos para el buen gobierno del sistema deben ser eficaces, responsables y transparentes.

Dichos principios son el marco para la normatividad y reglamentos de los Sistemas de Pagos, incluyendo los internos que son elaborados por los administradores de dichos sistemas. Estos últimos deben contener las reglas de gobernabilidad, los deberes y derechos de los participantes, procedimientos para el procesamiento de órdenes de transferencia y momento de su aceptación, procedimientos de administración y control de riesgos, mecanismos para lograr elevados niveles de disponibilidad de los sistemas e integridad de la data, criterios para el cobro de comisiones y arreglos que permitan reducir el riesgo legal.

### III. 3 EFECTIVIDAD, CAPACIDAD Y CONSISTENCIA

En el Reglamento se ha definido la forma que adopta la supervisión, la que tiene las siguientes etapas:

1. **Seguimiento:** Se lleva a cabo mediante la recolección de información.
2. **Evaluación de los Sistemas:** Respecto a la observancia de la Ley y reglamentos.
3. **Inducción de cambios:** En caso se detecte incumplimientos de parte de las entidades administradoras de los sistemas o de sus participantes o posibilidades de mejora.

#### III. 3.1 SEGUIMIENTO

En esta fase se busca contar con datos que permitan indicar la evolución, cumplimiento y problemas en los Sistemas de Pagos. Por ejemplo, diariamente se remite al Banco Central información sobre incidentes, esto es, fallas o problemas que afectan el normal funcionamiento de dichos sistemas, lo que permite una pronta acción por parte del supervisor. Asimismo, el Banco Central está facultado a requerir información adicional que considere relevante para el ejercicio de sus potestades.

Elemento clave en esta etapa es la autoevaluación anual que entreguen los administradores al

Banco Central, medio para identificar las fortalezas y oportunidades de mejora en sus correspondientes ámbitos respecto a los principios, contribuyendo a facilitar la labor de supervisión sobre dichos sistemas.

En la preparación del cuestionario se tomó en consideración la experiencia internacional, reflejada en el documento del Banco Central Europeo denominado *Terms of Reference for the Oversight Assessment of Euro Systemically and Prominently Important Payment Systems Against the Core Principles*, del año 2007, y en el documento del CEMLA *Model of Country Assessment Report for the Payments Clearance and Settlement Systems* de 2002.

Adicionalmente, el Banco de Inglaterra<sup>5</sup> señaló su preocupación sobre potenciales riesgos que no estarían suficientemente cubiertos por los actuales principios del BIS, entre los que se destacan: i) que la empresa administradora, por problemas de solvencia o liquidez, pueda afectar la marcha o el desarrollo del Sistema de Pagos y; ii) el riesgo que surge de la interdependencia con otros sistemas y acuerdos de pagos. Dichos temas se incluyen en el cuestionario de autoevaluación para conocer si se han identificado y qué acciones se han adoptado.

Un factor adicional es la posibilidad de llevar a cabo visitas *in situ* para observar la marcha de determinados aspectos de un sistema, utilizando el concurso de técnicos especializados en temas de tecnología de la información.



<sup>5</sup> The Bank of England's Oversight of Interbank Payment Systems under the Banking Act 2009, Bank of England, setiembre 2009.

---

---



## La labor de supervisión que llevan a cabo los bancos centrales tiene como objetivo promover la seguridad y eficiencia de los Sistemas de Pagos



---

---

Si bien el Banco Central no tiene poderes de supervisión sobre los acuerdos de pagos y sobre los proveedores de servicios de pagos, quienes administran servicios para transferencia de fondos, entre otros, utilizando dinero electrónico, la Ley le faculta para solicitarles información, la que permite conocer si los acuerdos de pagos han alcanzado importancia sistémica y las tendencias en la industria de pagos.

### III. 3.2 EVALUACIÓN

La información obtenida permitirá evaluar el cumplimiento por parte de los sistemas de las regulaciones existentes, las que han sido dispuestas para crear un marco de seguridad y eficiencia para los sistemas.

Al respecto, las entidades administradoras deben adoptar las medidas que sean necesarias para que los sistemas funcionen de manera segura, eficiente y bajo condiciones de libre competencia, como señala el Reglamento General.

Elemento importante en la operatividad de los sistemas son los reglamentos internos de las entidades administradoras, en los que se detalla sus reglas y procedimientos. La Ley establece requisitos que fueron complementados en el Reglamento en temas de gobierno corporativo, condiciones en los contratos con participantes y terceros, control y monitoreo de riesgos, seguridad de la información y gestión de incidentes. En ese sentido, es importante conocer si la operatividad diaria refleja adecuadamente a la Ley, el Reglamento General de los Sistemas de Pagos, los reglamentos internos y otras normas.

Cabe señalar que los lineamientos, reglas y criterios contemplados en la Ley y en los reglamentos constituyen exigencias mínimas de cumplimiento.

Comprobar el cumplimiento normativo es una etapa básica del proceso de evaluación, porque la Ley y reglamentos contienen disposiciones orientadas a mitigar o eliminar riesgos.

### III 3.3 INDUCCIÓN DE CAMBIOS

Si, en ejercicio de su actividad supervisora, el Banco Central detecta de parte de un administrador o participante algún incumplimiento de la Ley, de los reglamentos, del estatuto o de los reglamentos internos o si, en general, detecta deficiencias en la entrega de información u otras deficiencias relevantes, emitirá una instrucción, que es de cumplimiento obligatorio por los Administradores de los Sistemas de Pagos y sus participantes. Ello con la finalidad de que se modifique, cese o resuelva situaciones que generen problemas significativos a los Sistemas de Pagos.

Asimismo, el Banco Central puede aplicar multas por incumplimiento en:

1. La entrega de información solicitada por el Banco Central al administrador del acuerdo de pago sometido a evaluación para su eventual reconocimiento como Sistema de Pagos.
2. La entrega de la autoevaluación anual requerida a las entidades administradoras de los Sistemas de Pagos.
3. La compleción del cuestionario anual que el Banco Central le haga entrega a los administradores de acuerdos de pago y a los proveedores de servicios de pagos.  
Para dichas infracciones la multa será no menor de 1,5 UIT y no mayor de 10 UIT <sup>6</sup>.
4. De la instrucción que el Banco Central emita a las entidades administradoras o a participantes en los Sistemas de Pagos para superar casos detectados de deficiencias en la entrega de información, en la seguridad u otras deficiencias relevantes.  
Para esta infracción la multa será de 10 UIT.

### III.4 COOPERACIÓN CON OTROS REGULADORES.

La Ley establece la coordinación entre el Banco Central y la CONASEV, en el contexto de la interrelación entre las transferencias de valores y de fondos en las operaciones en los mercados de valores, con la finalidad de promover la seguridad y eficiencia en sus respectivos ámbitos de supervisión. ■

---

<sup>6</sup> El monto de la multa será determinado en función de los días hábiles de retraso, según la fórmula siguiente:  
Multa= [1,5x (d-5)] x UIT para "d"> 5 días hábiles donde "d" es días de retraso.