

La supervisión del sistema nacional de pagos en el PERÚ

MILTON VEGA*, ARTURO ANDÍA**, SEBASTIÁN MORALES*** Y MARCELO PALIZA****



* Subgerente de Pagos e Infraestructuras Financieras del BCRP
milton.vega@bcrp.gob.pe



** Especialista, Departamento de Análisis de Infraestructuras Financieras del BCRP
arturo.andia@bcrp.gob.pe



*** Especialista, Departamento de Análisis de Infraestructuras Financieras del BCRP
sebastian.morales@bcrp.gob.pe



**** Especialista, Departamento de Análisis de Infraestructuras Financieras del BCRP
marcelo.paliza@bcrp.gob.pe

En 2024, se promulgó el Decreto Legislativo N.º 1665, que modificó la Ley de Pagos para fortalecer las facultades regulatorias y de supervisión del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), a fin de asegurar que el Sistema Nacional de Pagos opere de manera segura, eficiente, interoperable y transparente, promoviendo la competencia y la innovación. Posteriormente, el 6 de diciembre de 2025 se publicó el Reglamento del Sistema Nacional de Pagos, que desarrolló dichas atribuciones otorgadas al BCRP e incorporó disposiciones orientadas a ordenar el acceso al Sistema Nacional de Pagos. El presente artículo revisa los principales elementos del nuevo marco normativo y de supervisión del Sistema Nacional de Pagos en Perú, a cargo del BCRP.

INTRODUCCIÓN

Los agentes económicos llevan a cabo transacciones de compraventa de bienes, servicios y valores, cuya contrapartida es la realización de un pago o transferencia de fondos entre ellos. El efectivo, en la forma de billetes y monedas, por muchos años fue el medio de pago utilizado para dicho fin; sin embargo, el costo y riesgos relacionados a su traslado pueden derivar en pérdidas para una de las contrapartes en una transacción.

Los pagos digitales representan la modificación del registro de las tenencias de dinero de los agentes económicos mediante abonos y cargos en cuentas mantenidas en bancos y otras empresas autorizadas para ello, como las empresas emisoras de dinero electrónico. Cuando el pago digital se realiza entre diferentes entidades que reciben depósitos, es necesario contar con una Infraestructura de Pagos que establece mecanismos, protocolos y tecnología para interconectarlas y que el dinero fluya entre ellas.

En los últimos años se ha observado la implementación de innovaciones en pagos digitales, como la introducción de billeteras digitales y códigos QR; asimismo, en el mercado de pagos tienen presencia diferentes tipos de actores, muchos de ellos considerados como empresas *fintech*. En ese contexto, se hizo necesaria la modificación del marco normativo del Sistema Nacional de Pagos, para fortalecer y adecuar las funciones de supervisión del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

En ese marco, el presente artículo analiza el rol supervisor del BCRP en el nuevo marco normativo del Sistema Nacional de Pagos, destacando que su propósito central es fortalecer la seguridad, eficiencia e interoperabilidad del ecosistema de pagos frente a la incorporación de nuevos actores y tecnologías.

LA LEY DE PAGOS Y EL REGLAMENTO GENERAL

La Ley N.º 29440, Ley de los Sistemas de Pagos y de Liquidación de Valores (en adelante, Ley de Pagos), publicada a fines de 2009, estableció el marco normativo del Sistema Nacional de Pagos en el Perú. En los últimos quince años, el ecosistema de pagos ha experimentado transformaciones significativas, impulsadas por la irrupción de nuevos agentes y modelos innovadores, la expansión acelerada de las billeteras digitales y el desarrollo de nuevas tecnologías.

En 2024, se promulgó el Decreto Legislativo N.º 1665, que modificó la Ley de Pagos con el objetivo de fortalecer las facultades regulatorias y de supervisión del BCRP para asegurar que el Sistema Nacional de Pagos opere de manera segura, eficiente, interoperable y transparente, garantizando la integración adecuada de estos nuevos actores y modelos de negocio y promoviendo, al mismo tiempo, la competencia y la innovación. Las principales modificaciones introducidas en la Ley de Pagos fueron:

- a. **Fortalecer las facultades del BCRP en el Sistema Nacional de Pagos.** La Ley de Pagos se orientaba a regular a los Sistemas de Pagos de importancia sistémica. En ese sentido, fue necesario establecer una definición amplia del ámbito que, como órgano rector, tiene el BCRP en el Sistema Nacional de Pagos, que abarca infraestructuras, sus administradores y participantes en ellas, Proveedores de Servicios de Pagos, proveedores tecnológicos, servicios e Instrumentos de Pago y otros que puedan surgir como producto del proceso de innovación de los Servicios de Pago.
- b. **Fortalecer la capacidad supervisora del BCRP.** Para ello, se expande el perímetro regulatorio y la información que se debe reportar al BCRP, lo que incluye a todos los integrantes del Sistema Nacional de Pagos. Dicha información será tratada conforme a las normas aplicables en materia de confidencialidad de la información.
- c. **Establecer lineamientos aplicables a comisiones cobradas en el ámbito del Sistema Nacional de Pagos.** Las comisiones tienen que reflejar un servicio provisto, no ser discriminatorias, ser difundidas para su transparencia en el mercado y no afectar la interoperabilidad. Conforme a dichos lineamientos, el BCRP puede observar las comisiones cobradas en el Sistema Nacional de Pagos, incluyendo los sistemas y plataformas que administra.



La actualización del marco normativo del Sistema Nacional de Pagos constituye **un avance significativo para adecuar la regulación a la evolución del ecosistema de pagos**, caracterizado por la digitalización, la innovación y la incorporación de nuevos actores.



Posteriormente, el 6 de diciembre de 2025 se publicó el Reglamento del Sistema Nacional de Pagos (en adelante, el Reglamento) cuyo objetivo principal es establecer un marco regulatorio, basado en principios internacionales, que permita la incorporación ordenada de nuevos actores y modelos de negocio al ecosistema de pagos, facilitando al BCRP identificar, gestionar y supervisar sus riesgos y su evolución para asegurar que el Sistema Nacional de Pagos opere de manera segura, eficiente y confiable. Para ello, el Reglamento desarrolla las facultades del BCRP, las cuales se ejercen de manera complementaria y constituyen el marco institucional sobre el cual se desempeña como órgano supervisor del Sistema Nacional de Pagos:

a. Regulatoria y mandatoria. Faculta al BCRP a emitir normas generales y requerimientos específicos, así como a establecer condiciones de acceso, permanencia y desempeño de las entidades, para

asegurar la seguridad y eficiencia del Sistema Nacional de Pagos.

b. Interpretativa. El BCRP interpreta, con carácter vinculante, la Ley de Pagos, sus reglamentos y las instrucciones aplicables a las entidades reguladas.

c. Implementación y administración. El BCRP puede implementar y administrar Sistemas, plataformas e Infraestructuras de Pago, definiendo sus condiciones de funcionamiento y participación.

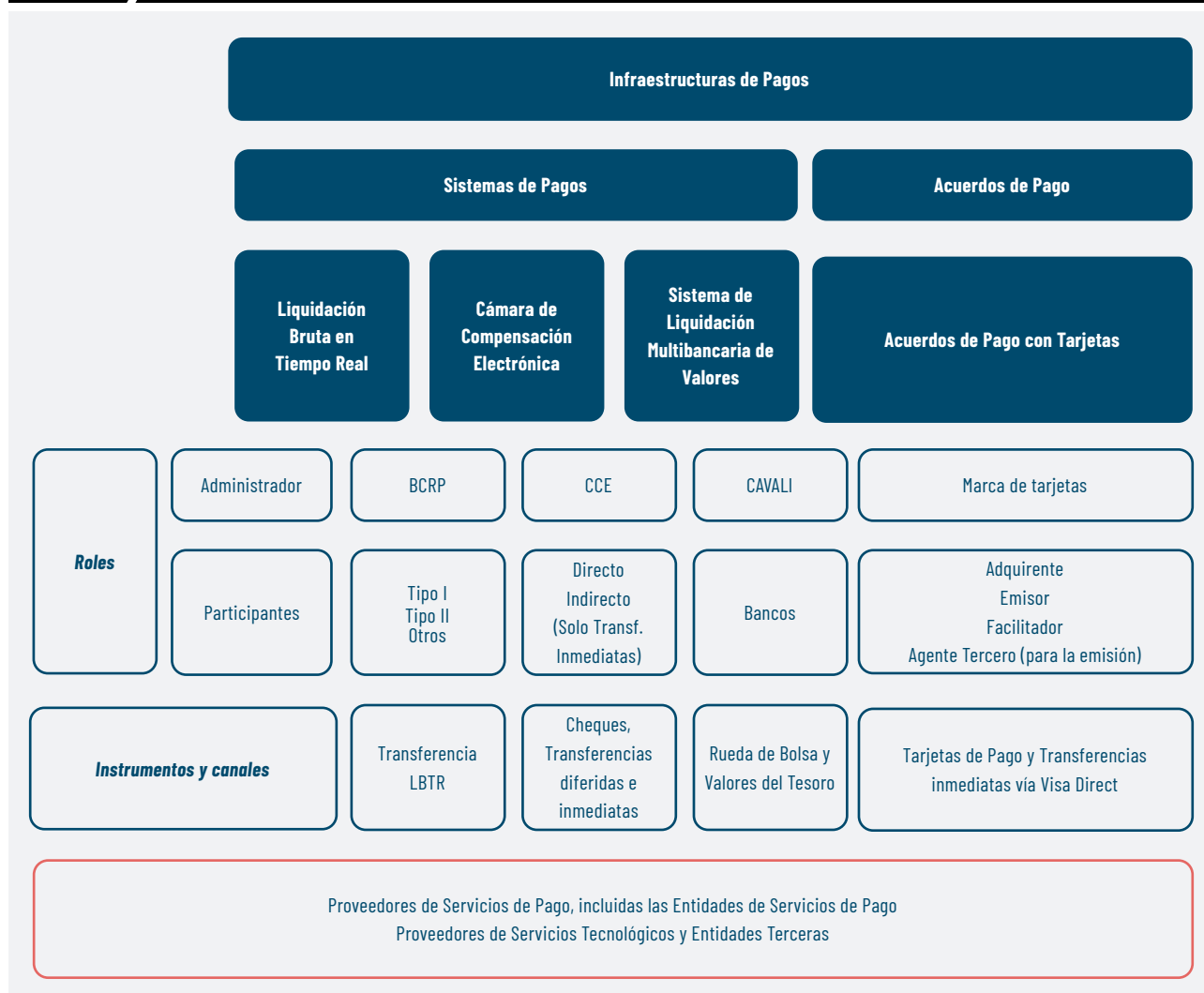
d. Supervisión. El BCRP supervisa a las entidades reguladas mediante requerimientos de información, auditorías, inspecciones e instrucciones obligatorias, sin sustituir su gestión operativa ni la atención de usuarios.

En ese marco, el Reglamento desarrolla un conjunto de disposiciones generales que se aplican a las entidades reguladas (Cuadro 1).

CUADRO 1 ■ Disposiciones generales para las entidades reguladas

DISPOSICIÓN	DESCRIPCIÓN
Tratamiento de la información	Establece la responsabilidad de las entidades reguladas sobre la veracidad de la información remitida, su carácter de declaración jurada, el deber de adecuación tecnológica y las facultades del BCRP para compartir y publicar información estadística.
Envío de información	Regula los medios, formatos y mecanismos para el envío de información documentaria y estadística al BCRP, así como la facultad del BCRP para modificar dichas condiciones y establecer plazos de adecuación.
Interoperabilidad	Define la obligación de cumplir con los requerimientos de interoperabilidad establecidos por el BCRP y faculta al BCRP a determinar su alcance, oportunidad y exigencias tecnológicas.
Ciberseguridad y seguridad de la información	Obliga a las entidades reguladas a alinearse con los estándares y lineamientos vigentes en materia de ciberseguridad y seguridad de la información, según corresponda, permitiendo al BCRP exigir requisitos adicionales.
Experiencia del usuario	Faculta al BCRP a establecer lineamientos y estándares mínimos sobre experiencia de usuario y niveles de servicio, con el fin de promover la competencia, la innovación y la calidad del servicio.
Competencia	Precisa la aplicación del marco de libre y leal competencia al Sistema Nacional de Pagos, y establece obligaciones de reporte y la posibilidad de que el BCRP dé opinión en materia de concentraciones empresariales.
Tarifas, comisiones y otros cobros	Define los lineamientos generales aplicables a tarifas y comisiones, basados en transparencia, no discriminación y costos reales, y otorga al BCRP facultades para verificar su cumplimiento.
Transparencia	Establece obligaciones de divulgación de información clara y accesible a los usuarios sobre servicios, reglas, tarifas, derechos, mecanismos de pago y resolución de controversias.
Procedimientos de intervención, concursal o liquidación	Regula la actuación de los administradores de infraestructuras ante la intervención, liquidación o concurso de un participante, asegurando su exclusión oportuna y la continuidad del sistema.

GRÁFICO 1 ■ **Ámbito de aplicación del Reglamento General**



El ámbito de aplicación del Reglamento comprende a las Infraestructuras de Pagos, los administradores y participantes de dichas infraestructuras, los Proveedores de Servicios de Pago y demás agentes que participan en el envío, recepción, procesamiento, compensación o liquidación de transferencias de fondos dentro del Sistema Nacional de Pagos, así como los Servicios de Pago (Gráfico 1).

Dentro de la normativa se establece una clasificación de las Infraestructuras de Pago en función de su relevancia en el Sistema Nacional de Pagos:

- a. Acuerdos de Pago (AP).** Corresponde a un conjunto de condiciones operativas, técnicas y contractuales establecidas por un administrador que permiten la transferencia de fondos entre las cuentas de los clientes de los Proveedores de Servicios de Pago participantes, utilizando uno o más Instrumentos de Pago.
- b. Acuerdos de Pago Prominentes (APP).** Acuerdos de Pago que, debido a su relevancia dentro del

Sistema Nacional de Pagos (medida, entre otros criterios, por el volumen y valor de las transacciones procesadas), son reconocidos formalmente como tales por el BCRP.

- c. Sistemas de Pago (SP).** Infraestructuras de Pago que tienen relevancia sistémica y pueden afectar la estabilidad financiera.

El marco normativo adopta también un enfoque funcional que norma a los Servicios de Pago que los Proveedores de Servicios de Pago pueden realizar:

- a.** Ejecución de Transferencias de Fondos
- b.** Emisión de Instrumentos de Pago
- c.** Adquirencia de Operaciones de Pago
- d.** Ejecución de Transferencias Transfronterizas
- e.** Recaudación de Fondos
- f.** Dispersión de Fondos
- g.** Iniciación de Pagos, conforme a la normativa que emita el BCRP

Al respecto, el Reglamento define que pueden actuar como Proveedores de Servicios de Pago (PSP) los siguientes:

- a. Entidades del sistema financiero, incluidas las empresas de operaciones múltiples, las entidades emisoras de dinero electrónico, el Banco de la Nación y las empresas de transferencia de fondos.
- b. Entidades de Servicios de Pago (ESP), que son nuevos agentes fuera del ámbito de supervisión de la autoridad del sistema financiero, principalmente *fintech* que ofrecen modelos operativos novedosos en el mercado de pagos.

Las ESP tienen requisitos y obligaciones basadas en criterios de proporcionalidad y gestión de riesgos para fortalecer al Sistema Nacional de Pagos. En ese contexto, se introduce un nivel mínimo de capital social y un mecanismo para su actualización y del patrimonio neto, en función al volumen de transacciones procesadas. Este enfoque permite que las exigencias prudenciales crezcan de manera gradual conforme aumenta la relevancia de la entidad en el sistema.

Adicionalmente, el Reglamento distingue entre la obligación de registro y de autorización de una ESP, en función del tipo de integración al Sistema Nacional de Pagos. En dicho sentido, las ESP que deseen operar en un SP o APP requieren autorización del BCRP, para lo cual deben remitir información sobre su estructura societaria, modelo de negocio, gobierno corporativo y gestión integral de riesgos. Las ESP que no están inte-

gradadas a las infraestructuras mencionadas se sujetan a un registro, el cual es informativo y facilita la transparencia de la información y el monitoreo de la participación de estas entidades en el Sistema Nacional de Pagos (Gráfico 2).

Los agentes incorporados explícitamente en el ámbito de aplicación del Reglamento son los Proveedores de Servicios Tecnológicos y Entidades Terceras. Dado que estos actores pueden ejecutar funciones operativas críticas, el marco normativo adopta un enfoque en el que las entidades reguladas conservan la responsabilidad plena por el cumplimiento normativo, aun cuando hayan tercerizado parte de sus operaciones. Asimismo, se establecen lineamientos para la contratación y supervisión de terceros, exigiendo contratos claros, niveles de servicio definidos y mecanismos adecuados de gestión de riesgos, seguridad de la información y continuidad operativa, reforzando así la resiliencia del Sistema Nacional de Pagos ante la tercerización de funciones críticas.

En conjunto, estas disposiciones permiten contar con un marco regulatorio integral que ordena la participación de los distintos actores y establece condiciones claras para su funcionamiento dentro del Sistema Nacional de Pagos. Dicho marco se complementa con la función supervisora del BCRP, que se apoya en las buenas prácticas establecidas por el Comité de Sistemas de Pago y Liquidación del Banco de Pagos Internacionales (BIS por sus siglas en inglés) (Cuadro 2).

GRÁFICO 2 ■ **Ámbito de aplicación del Reglamento General**

Roles	Infraestructuras de Pago				Proveedores de Servicios de Pago	
	Sistemas de Pagos		Acuerdos de Pago		Supervisados SBS	ESP
	Reconocidos por Ley	Nuevos, reconocidos por el Reglamento General	Prominentes	No Prominentes		
Administrador	Circular específica	Autorización asociada al reconocimiento	Registro	No aplica		
Participantes	Autorización, conforme a la Circular específica de la Infraestructura		Notificación del Administrador	No aplica	Autorización o registro (1)	

(1) DEBEN OBTENER AUTORIZACIÓN LAS ESP QUE DESEAN PARTICIPAR EN UN SISTEMA DE PAGOS O ACUERDO DE PAGO PROMINENTE. EL RESTO DE ESP SOLO DEBE REGISTRARSE.

CUADRO 2 ■ Principios para la supervisión del Sistema Nacional de Pagos

DISPOSICIÓN	DESCRIPCIÓN ¹	APLICACIÓN
Transparencia	Publicación clara de las políticas de supervisión y los criterios de aplicación de los estándares, lo que facilita el cumplimiento regulatorio y la rendición de cuentas de los sistemas.	Se establece de manera clara el alcance de la supervisión y los criterios de autorización y registro de las entidades reguladas, así como la exigencia de difundir información visible, explícita y accesible sobre los servicios, reglas del servicio, derechos y obligaciones, mecanismos de reclamo y tarifas.
Estándares internacionales	Adopción, cuando resulte pertinente, de estándares internacionales reconocidos para los Sistemas de Pago y liquidación.	Incorpora estándares internacionales como marco de referencia para la evaluación y supervisión de las entidades reguladas, alineando el Sistema Nacional de Pagos con prácticas reconocidas en materia de seguridad, eficiencia y gestión integral de riesgos.
Facultades y capacidad efectiva	Contar con facultades, herramientas y recursos necesarios para ejercer una supervisión efectiva, incluyendo la capacidad de obtener información, inducir cambios y asignar claramente las responsabilidades internas.	El Reglamento dota al BCRP de amplias facultades para requerir información, realizar inspecciones, solicitar auditorías e impartir instrucciones de obligatorio cumplimiento, lo que asegura una supervisión efectiva del Sistema Nacional de Pagos.
Consistencia	Aplicación consistente de los estándares de supervisión a sistemas comparables, incluidos aquellos operados por el propio Banco Central, garantizando igualdad de criterios y transparencia en su aplicación.	El marco regulatorio aplica criterios y estándares homogéneos a Sistemas y Acuerdos de Pago comparables, garantizando neutralidad regulatoria y coherencia en la supervisión.
Cooperación	Cooperar con otras autoridades nacionales e internacionales relevantes para promover la seguridad y eficiencia de los Sistemas de Pago y liquidación, evitando duplicidades, inconsistencias regulatorias y vacíos de supervisión.	El Reglamento prevé mecanismos de coordinación e intercambio de información con otras autoridades nacionales competentes, permitiendo una supervisión complementaria y reduciendo el riesgo de duplicidades, inconsistencias o vacíos regulatorios.

^{1/} BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (2005).

La aplicación de estos principios proporciona el marco conceptual sobre el cual se ejerce la supervisión del Sistema Nacional de Pagos, utilizando las herramientas específicas que permiten al BCRP evaluar el cumplimiento normativo, identificar riesgos y promover mejoras en las entidades reguladas.

HERRAMIENTAS DE SUPERVISIÓN DEL BCRP

La labor de supervisión del BCRP tiene como objetivo primordial asegurar el cumplimiento de la normativa, principios y estándares aplicables a las entidades que operan en el Sistema Nacional de Pagos, con el fin de prevenir la materialización de riesgos que puedan deteriorar su seguridad y eficiencia o limitar la competencia e innovación en la provisión de sus servicios. Asimismo, las actividades de supervisión permiten identificar y evaluar la naturaleza y la magnitud de los riesgos asociados a la operación de las entidades reguladas.

Entre las principales herramientas de supervisión de las que dispone el BCRP se encuentran las siguientes:

a. Requerimientos de información. El BCRP está facultado a requerir la información estadística o

documentaria que considere necesaria para la consecución de sus objetivos de supervisión. Dicha información puede ser requerida de manera explícita en la regulación emitida por el BCRP o ser solicitada posteriormente mediante oficios de requerimientos regulatorios o cartas. Esta información requerida permite analizar la evolución y gestión de riesgos de las entidades que operan en el Sistema Nacional de Pagos.

b. Mecanismos para la identificación de oportunidades de mejora en el Sistema Nacional de Pagos. Entre las principales herramientas resaltan las siguientes:

- Reportes de incidentes. Permiten conocer incidentes que puedan afectar la seguridad o eficiencia del sistema y asegurar su superación.
- Cuestionario de autoevaluación. El BCRP requiere a sus supervisados que completen y entreguen un cuestionario de autoevaluación anual, a fin de conocer su autopercepción del grado de adopción y cumplimiento de los estándares y buenas prácticas

establecidas en los Principios para las Infraestructuras del Mercado Financiero (BIS-IOSCO de 2012).

- Reportes de auditoría externa o interna. Permiten evaluar la existencia de incumplimientos o deficiencias en la gestión integral de riesgos, con enfoque en aquellos operativos, ciberseguridad y de seguridad de la información. Además, las auditorías permiten advertir brechas de cumplimiento respecto a los reglamentos internos u operativos, así como la normativa vigente aplicable.
 - Visitas de inspección. Las entidades supervisadas deben brindar las facilidades y la información necesaria para que el BCRP realice inspecciones presenciales o remotas, directamente o por terceros especializados. Como resultado, el BCRP genera un acta con las acciones a ser adoptadas por la entidad supervisada.
- c. Herramientas de modificación de conducta.** El BCRP está facultado a la emisión de una instrucción de obligatorio cumplimiento cuando detecte incumplimientos a la Ley de Pagos y normas regulatorias, así como a los estatutos o reglamentos de la entidad regulada. Esta instrucción determina un plazo para la solución de las deficiencias o incumplimientos identificados con el fin de minimizar riesgos en el ecosistema de pagos, eliminar malas prácticas y asegurar el cumplimiento de la regulación vigente.
- d. Infracciones y sanciones.** El Reglamento establece las infracciones, las multas correspondientes y el procedimiento sancionador.
- Infracciones. El nuevo Reglamento lista explícitamente las acciones que constituyen infracciones a la norma.
 - Aplicación de sanciones. Las entidades reguladas que cometan una infracción se encuentran sujetas a la aplicación de sanciones, las cuales están en función de la gravedad o reincidencia de la infracción cometida.
- e. Procedimiento sancionador.** Ante la identificación de la configuración de una infracción, el BCRP da inicio al procedimiento sancionador. Durante este proceso, las entidades reguladas tienen la facultad de acogerse al atenuante de responsabilidad, reduciendo la multa aplicable en un 50 por ciento. De lo contrario, el procedimiento continuará has-

ta absolverse todos los recursos de consideración y realizar el cobro a la entidad regulada, en caso de imposición de multa.

COMENTARIOS FINALES

La actualización del marco normativo del Sistema Nacional de Pagos constituye un avance significativo para adecuar la regulación a la evolución del ecosistema de pagos, caracterizado por la digitalización, la innovación y la incorporación de nuevos actores. El fortalecimiento de las facultades del BCRP y la adopción de un enfoque funcional y proporcional permiten gestionar de manera más efectiva los riesgos, sin limitar la competencia ni el desarrollo de nuevos modelos de negocio.

En este contexto, el Reglamento del Sistema Nacional de Pagos consolida un esquema de supervisión sustentado en un conjunto amplio de herramientas preventivas, correctivas y sancionadoras, basado en los principios de transparencia, neutralidad regulatoria y supervisión por riesgos, que permite una integración ordenada y sostenible de la innovación.



El ámbito de aplicación del Reglamento comprende a las Infraestructuras de Pagos, los administradores y participantes de dichas infraestructuras, los Proveedores de Servicios de Pago y demás agentes que **participan en el envío, recepción, procesamiento, compensación o liquidación de transferencias de fondos dentro del Sistema Nacional de Pagos, así como los Servicios de Pago.**



REFERENCIAS

- **Banco Central de Reserva del Perú (2025).** Circular N° 0022-2025-BCRP: Reglamento General del Sistema Nacional de Pagos (5 de diciembre de 2025). Recuperado de <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Transparencia/Normas-Legales/Circulares/2025/circular-0022-2025-bcrp.pdf>
- **Bank for International Settlements (2005).** Central bank oversight of payment and settlement systems.
- **Congreso de la República del Perú (2024).** Ley de los Sistemas de Pagos y de Liquidación de Valores, Ley N° 29440, modificada por Decreto Legislativo N° 1665 (24 de setiembre de 2024). Recuperado de <https://www.bcrp.gob.pe/docs/sistema-de-pagos/ley-29440.pdf>