

Ley que modifica la Ley 29440, Ley de los Sistemas de Pagos y de Liquidación de Valores, para incorporar el servicio de iniciación de pagos, reforzar la prevención del fraude y la transparencia de comisiones a comercios en los pagos minoristas

Incorpora en la Ley 29440, ya modificada por el Decreto Legislativo 1665, la definición del servicio de iniciación de pagos y nuevas atribuciones del BCRP para fijar sus estándares técnicos de interoperabilidad y seguridad (autenticación reforzada, confirmación del beneficiario, intercambio de información sobre cuentas vinculadas a fraude) y para exigir la publicación comparable de comisiones a comercios; prohíbe la exclusividad en contratos futuros de afiliación de comercios. El registro y la supervisión de conducta de los iniciadores corresponde a la SBS.

Comisión (Cámara de Diputados): Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera (+ Defensa del Consumidor y Regulación de los Servicios Públicos) · **Revisora (Senado):** Economía, Medio Ambiente y Defensa del Consumidor · **Prioridad:** media · **Costo fiscal:** nulo · **Plazo:** corto

Plan Perú 2050: Banca, Mipymes, Transformación Digital

I. Exposición de motivos

Por regulación del Banco Central de Reserva del Perú (Circular 0024-2022-BCRP, Reglamento de Interoperabilidad de los Servicios de Pago) las principales billeteras digitales del país ya interoperan: según la revista Moneda del BCRP, la fase 3, que conectó cuentas de depósito con cuentas de dinero electrónico, inició en diciembre de 2023, y una fase 4 que permitiría el ingreso de fintech y otros proveedores mediante iniciación de pagos se encontraba en diseño. El Decreto Legislativo 1665 (setiembre de 2024) fortaleció la Ley 29440: definió el Sistema Nacional de Pagos, los servicios y proveedores de servicios de pago, y amplió las atribuciones del BCRP para regular licencias, interoperabilidad y lineamientos de tarifas. Sin embargo, la ley no define la iniciación de pagos como servicio, no reparte expresamente las competencias entre el BCRP (estándares técnicos) y la SBS (registro y conducta de los iniciadores), ni ordena salvaguardas legales frente al fraude por pagos inmediatos inducidos (estafas por QR o transferencias), que crecen con la interoperabilidad. Para los comercios, especialmente MYPE, las comisiones por aceptar pagos digitales no siempre son comparables, y algunos contratos de afiliación incluyen exclusividades. La Directiva europea PSD2 y la Ley Fintec chilena dieron rango legal a la iniciación de pagos y al acceso de terceros.

II. Fórmula legal

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 29440, LEY DE LOS SISTEMAS DE PAGOS Y DE LIQUIDACIÓN DE VALORES, PARA INCORPORAR EL SERVICIO DE INICIACIÓN DE PAGOS, REFORZAR LA PREVENCIÓN DEL FRAUDE Y LA TRANSPARENCIA DE COMISIONES A COMERCIOS EN LOS PAGOS MINORISTAS

Artículo 1. Objeto

La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 29440, Ley de los Sistemas de Pagos y de Liquidación de Valores, para incorporar el servicio de iniciación de pagos, reforzar la prevención del fraude en los pagos minoristas interoperables y la transparencia de las comisiones a comercios, así como promover la libre elección de proveedores de aceptación de pagos.

Artículo 2. Incorporación del inciso cc) en el artículo 3 de la Ley 29440

Se incorpora el inciso cc) en el artículo 3 de la Ley 29440, Ley de los Sistemas de Pagos y de Liquidación de Valores, en los siguientes términos:

«Artículo 3.- Definiciones

(...)

cc) Servicio de Iniciación de Pagos: Servicio de Pago que permite, a solicitud y con autorización expresa del ordenante, ordenar una transferencia de fondos desde una cuenta que este mantiene en otro Proveedor de

Servicios de Pagos, sin que el iniciador entre en posesión de los fondos.»

Artículo 3. Incorporación de los incisos s) y t) en el artículo 10 de la Ley 29440

Se incorporan los incisos s) y t) en el artículo 10 de la Ley 29440, Ley de los Sistemas de Pagos y de Liquidación de Valores, en los siguientes términos:

«Artículo 10.- Órgano rector del Sistema Nacional de Pagos

(...)

s) Establecer los estándares técnicos de interoperabilidad, seguridad y acceso aplicables al Servicio de Iniciación de Pagos y las condiciones en que los Proveedores de Servicios de Pagos que mantienen cuentas deben permitir dicho acceso, en forma proporcional al riesgo y no discriminatoria. Los estándares incluyen la autenticación reforzada del ordenante ante el proveedor de la cuenta para cada orden iniciada por un tercero, la confirmación del nombre del beneficiario previa al pago, límites y alertas para operaciones atípicas y el intercambio de información entre proveedores sobre cuentas vinculadas a fraude, con las salvaguardas de protección de datos personales. El registro y la supervisión de conducta de los iniciadores de pago que no sean empresas supervisadas corresponden a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, con la cual el Banco Central coordina un procedimiento único de ingreso.

t) Exigir a los adquirentes, facilitadores de pago y proveedores de pagos con código QR la publicación, en formato comparable, de las comisiones y cargos totales que cobran a los comercios por tipo de Instrumento de Pago y segmento de comercio, así como consolidar y publicar periódicamente dicha información.»

Artículo 4. Responsabilidad ante órdenes no autorizadas

Ante una orden de pago no autorizada iniciada a través de un Servicio de Iniciación de Pagos, el proveedor que mantiene la cuenta reembolsa al ordenante en el plazo que establezca la regulación aplicable y puede repetir contra el iniciador responsable. Corresponde al iniciador acreditar que la orden fue autenticada y autorizada por el ordenante. El intercambio de información sobre cuentas vinculadas a fraude previsto en el inciso s) del artículo 10 de la Ley 29440 constituye tratamiento de datos autorizado por ley para efectos de la Ley 29733, Ley de Protección de Datos Personales, limitado a la prevención del fraude.

Artículo 5. Libre elección de proveedores de aceptación de pagos

5.1 Los contratos de afiliación de comercios a servicios de aceptación de pagos celebrados, renovados o prorrogados a partir de la entrada en vigor de la presente ley no pueden contener cláusulas de exclusividad que impidan al comercio aceptar Instrumentos de Pago de otros proveedores, ni penalidades por resolución anticipada que excedan el costo no amortizado del equipamiento entregado al comercio.

5.2 Las cláusulas que contravengan el numeral 5.1 son nulas de pleno derecho.

5.3 El incumplimiento del deber de información de comisiones frente a microempresas es sancionable por el INDECOPI conforme al numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, sin perjuicio de la competencia del Banco Central de Reserva del Perú respecto de los proveedores bajo su regulación y de la aplicación del Decreto Legislativo 1034, Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas.

Artículo 6. Coordinación

El Banco Central de Reserva del Perú, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP y el INDECOPI coordinan sus actuaciones en materia de pagos minoristas, finanzas abiertas y protección del consumidor, en el marco de sus respectivas competencias legales, sin que un mismo hecho, con identidad de sujeto y fundamento, sea sancionado por más de una autoridad.

Artículo 7. Financiamiento

La aplicación de la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Primera. Disposición Complementaria Final

Adecuación normativa. El Banco Central de Reserva del Perú, en ejercicio de su autonomía, adecúa su normativa a la presente ley e informa sobre ello, conforme a su Ley Orgánica, a las comisiones ordinarias competentes en economía de la Cámara de Diputados y del Senado dentro del primer año de vigencia.

Segunda. Disposición Complementaria Final

Exigibilidad de la transparencia de comisiones. La publicación de comisiones a que se refiere el inciso t) del artículo 10 de la Ley 29440 es exigible a los ciento ochenta días calendario de la entrada en vigor de la presente ley, sin perjuicio de las normas de transparencia de la Ley 28587 y de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.

III. Análisis costo-beneficio

No genera gasto público: el BCRP, la SBS y el INDECOPI actúan con su presupuesto. Los costos recaen en los proveedores de pagos (publicación de tarifas, adecuación técnica, confirmación de beneficiario y monitoreo transaccional), moderados frente a las pérdidas crecientes por fraude en pagos inmediatos. Los beneficios son mayor competencia en comisiones a comercios, menores costos de búsqueda para MYPE, entrada ordenada de iniciadores de pago con un procedimiento único de ingreso y una regla clara de reembolso al usuario. La ley es deferente con la autonomía del BCRP (art. 84 de la Constitución) y con el DL 1665: añade solo lo que la Ley 29440 no prevé. La prohibición de exclusividad rige solo para contratos futuros, conforme al art. 62 de la Constitución.

Normas que modifica

- Ley 29440, Ley de los Sistemas de Pagos y de Liquidación de Valores, art. 3 inc. cc) — *incorpora*
- Ley 29440, Ley de los Sistemas de Pagos y de Liquidación de Valores, art. 10 incs. s) y t) — *incorpora*
- Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, art. IV.1.2 TP — *complementa*
- Ley 29733, Ley de Protección de Datos Personales, tratamiento autorizado por ley (prevención del fraude) — *complementa*
- Decreto Legislativo 1034, concordancia — *complementa*

Entidades implicadas (quién hace qué)

- **BCRP** (rectora): Fija estándares técnicos de iniciación de pagos y antifraude (art. 10.s), exige y consolida la publicación de comisiones (art. 10.t) e informa a ambas cámaras (DCF Primera).
- **SBS** (supervisora): Registra y supervisa la conducta de iniciadores de pago no supervisados y coordina el procedimiento único de ingreso (art. 10.s).
- **INDECOPI** (sancionadora): Sanciona la falta de información de comisiones a microempresas y aplica el DL 1034 (art. 5.3).
- **UIF-Perú** (consultiva): Usa la información sobre cuentas vinculadas a fraude en el marco de sus competencias (art. 10.s).

Sujetos obligados: Proveedores de servicios de pagos que mantienen cuentas, iniciadores de pago, adquirentes, facilitadores de pago y proveedores de pagos con QR.

Beneficiarios: Comercios, en especial MYPE, y usuarios de pagos digitales protegidos frente al fraude.

Impacto económico estimado (confianza media; referencial, no oficial)

Tipo: neutro

Costo para el Estado: S/ 0 adicional

Horizonte: anual

Financiamiento: Presupuesto institucional del BCRP, la SBS y el INDECOPI, sin demandar recursos adicionales al Tesoro.

Supuestos: El BCRP ya consolida información de pagos y regula tarifas (art. 10 inc. I Ley 29440); la SBS e INDECOPI actúan con su estructura.

Beneficio para el Estado: Menor carga de denuncias por fraude en pagos inmediatos; reparto claro de competencias entre reguladores.

Beneficio para la sociedad: Menores costos de aceptación para MYPE por comparabilidad de comisiones; menor pérdida por fraude. No cuantificable con información pública.

Inversión privada: Inversión de proveedores en confirmación de beneficiario, monitoreo y APIs de iniciación; monto no estimable.

Costo para privados: Publicación de tarifas, adecuación técnica, confirmación de beneficiario y monitoreo transaccional; reembolsos por órdenes no autorizadas con derecho de repetición.

Riesgos: Mayor superficie de fraude por apertura; colisión de letras si la Ley 29440 fue modificada después de 2024; doble habilitación si BCRP y SBS no coordinan.

Revisión especializada (asistida por IA, sobre la versión anterior)

- **Constitucional** — Con observaciones: Respetar la autonomía del BCRP (art. 84): fija principios y deja el desarrollo técnico y los plazos al Banco. El único punto sensible es la prohibición de cláusulas de exclusividad, que no puede alcanzar contratos celebrados antes de su vigencia (art. 62).
- **Técnica legislativa** — Observaciones graves: Correcta deferencia a la autonomía del BCRP (art. 84), pero los dos artículos que modifican la Ley 29440 no indican número ni ubicación de los artículos incorporados, y la prohibición de cláusulas de exclusividad se aplicaría a contratos vigentes, contra el art. 62 de la Constitución. Las obligaciones de los arts. 4 y 5 carecen de autoridad sancionadora.
- **Concordancia normativa** — Observaciones graves: Los artículos 2 y 3 incorporan textos a la Ley 29440 sin numerarlos ni ubicarlos, lo que los hace inaplicables por técnica legislativa. Omite la Ley 29985 (dinero electrónico) y la ley orgánica del BCRP. Choca con ECO-06 sobre quién regula y registra a los iniciadores de pago (BCRP en ECO-07, SBS en ECO-06).
- **Seguridad** — Con observaciones: La interoperabilidad y el acceso abierto en pagos minoristas son positivos, pero amplían la superficie de fraude: la ley debe ordenar mecanismos de prevención del fraude por pagos autorizados inducidos (estafas por QR o transferencias inmediatas), confirmación del beneficiario, intercambio de información sobre cuentas mula y autenticación reforzada para la iniciación de pagos.
- **Derecho tecnológico** — Con observaciones: La propuesta respeta la autonomía del BCRP y consolida su política de interoperabilidad. Hay tres problemas: atribuye al BCRP 'atribuciones constitucionales' sobre pagos, cuando su base es legal (Ley Orgánica y Ley 29440); el servicio de iniciación de pagos se superpone con el registro de iniciadores a cargo de la SBS que crea ECO-06, sin regla de deslinde; y las cláusulas de exclusividad son materia de libre competencia (INDECOPI, DL 1034), no solo de regulación de pagos.

IV. Efecto de la vigencia de la norma

Modifica la Ley 29440 (texto modificado por el Decreto Legislativo 1665): incorpora el inciso cc) del artículo 3 y los incisos s) y t) del artículo 10 (verificar en SPIJ que no existan incorporaciones posteriores a setiembre de 2024 con la misma letra). Complementa la Ley 29571, la Ley 28587, la Ley 29733, la Ley 29985 y el Decreto Legislativo 1034; concordante con la Ley Orgánica del BCRP (Decreto Ley 26123). El registro y la conducta de iniciadores se rige por la propuesta ECO-06 o, en su defecto, por la Ley 26702. No deroga normas.

V. Indicador de éxito al 2031

Al 2031, publicación periódica por el BCRP de comisiones comparables a comercios y servicio de iniciación de pagos regulado y operativo con proveedores no bancarios.

Normas relacionadas

- Ley 29440, Ley de los Sistemas de Pagos y de Liquidación de Valores — <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29440.pdf>
- Circular 0024-2022-BCRP, Reglamento de Interoperabilidad de los Servicios de Pago — <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Transparencia/Normas-Legales/Circulares/2022/circular-0024-2022-bcrp.pdf>
- Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor — <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29571.pdf>
- Decreto Legislativo 1665, que modifica la Ley 29440 — <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/09/Decreto-Legislativo-1665-LPDerecho.pdf>
- Ley 29985, Ley que regula las características básicas del dinero electrónico como instrumento de inclusión financiera — <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29985.pdf>

- Ley 28587, Ley complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en materia de servicios financieros — <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28587.pdf>

- Decreto Legislativo 1034, Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas — <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/01034.pdf>

Antecedentes

Según la revisión normativa (SPLEY): Proyecto 04975/2022-CR, que habilita a las billeteras digitales para recibir pagos de haberes (publicado); Proyectos 13240/2025-CR y 13494/2025-CR, sobre funciones de aceptación y validación de transferencias en billeteras digitales (en comisión).

Referencias internacionales

- Unión Europea: Directiva (UE) 2015/2366 sobre servicios de pago (PSD2), acceso a cuentas e iniciación de pagos — <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2015/2366/oj>

- Chile: Ley 21.521 (Ley Fintec), incluye sistema de finanzas abiertas y financiamiento colectivo — <https://bcn.cl/3ayrx>

Fuentes

- BCRP, Revista Moneda 202 — Interoperabilidad de los pagos minoristas en el Perú —

<https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/moneda-202/moneda-202-04.pdf>

- BCRP — Reporte de Estabilidad Financiera mayo 2023, recuadro sobre interoperabilidad —

<https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Estabilidad-Financiera/2023/mayo/ref-mayo-2023-recuadro-6.pdf>

- BCRP — Sistema de pagos — <https://www.bcrp.gob.pe/sistema-de-pagos.html>

Propuesta ciudadana de libre uso — no es un proyecto presentado. Versión web:

<https://unimauro.github.io/agenda-legislativa-tech/p/ECO-07.html>