

DOCUMENTO TÉCNICO

Espacio controlado de prueba para actividades de innovación financiera – Sandbox Regulatorio

Estela Martínez^a, José David Torres^a y Ana María Prieto^b

a. Asesores Unidad de Regulación Financiera, b. Subdirectora Desarrollo de Mercado

Unidad de Regulación Financiera. Agosto de 2020

Resumen

La innovación financiera es un instrumento de política pública que permite aumentar la eficiencia en la prestación de los servicios financieros, facilita la inclusión financiera y promueve el desarrollo y competitividad del sector.

Bajo ese enfoque, el Gobierno Nacional ha venido impulsado una agenda regulatoria que promueve la transformación y digitalización de la actividad financiera, manteniendo la integridad y estabilidad del sector y la debida protección del consumidor. Así mismo, la Superintendencia Financiera de Colombia ha desplegado una estrategia denominada InnoaSFC para facilitar el proceso de innovación en las entidades que dicha autoridad vigila.

Con el fin de complementar estos esfuerzos y, en desarrollo del artículo 166 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el Gobierno Nacional presenta la propuesta de reglamentación del espacio controlado de prueba (*sandbox regulatorio*), en el cual se podrán constituir temporalmente entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia para implementar desarrollos tecnológicos innovadores.

Siguiendo las mejores prácticas internacionales, la iniciativa regulatoria define los principios, requisitos y etapas de funcionamiento del espacio controlado de prueba, fija los deberes de los participantes y establece mecanismos ágiles de transición al proceso de licenciamiento de una entidad financiera regulada.

Documento técnico



Contenido

1. INTRODUCCIÓN
2. ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE LOS SANDBOX
 - 2.1 Reino Unido
 - 2.2 Singapur
 - 2.3 España
3. INNOVACIÓN FINANCIERA EN COLOMBIA
4. PROPUESTA NORMATIVA
 - 4.1 Generalidades
 - 4.2 Ingreso al espacio controlado de pruebas.
 - 4.3 Funcionamiento del espacio controlado de prueba.
 - 4.4 Finalización del espacio controlado de prueba.
5. COMENTARIOS RECIBIDOS
6. BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN

La innovación financiera es un instrumento de política pública que permite aumentar la eficiencia en la prestación de los servicios financieros, facilita la inclusión financiera y promueve el desarrollo y competitividad del sector (FSB, 2017).

No obstante, la innovación trae consigo retos importantes al incentivar la atomización de modelos de negocio, potenciales asimetrías regulatorias y desintermediación financiera que pueden exacerbar los riesgos tradicionales de este sector. La velocidad del cambio tecnológico genera desafíos para adaptar la regulación a esta nueva realidad de manera dinámica, progresiva y proporcional. Es fundamental generar un campo de juego nivelado y con reglas claras para gestionar los riesgos y preservar la protección al consumidor financiero.

En la experiencia internacional los gobiernos han venido adoptando diferentes estrategias para promover la innovación de manera segura. Una de las herramientas que más se ha desplegado es la creación de los denominados *sandbox*, que son espacios de prueba controlados en los que se otorgan dispensas regulatorias para ensayar nuevos desarrollos en la prestación de servicios financieros y agilizar la transición hacia la constitución de entidades financieras (World Bank, 2019).

En el caso de Colombia, el Gobierno Nacional a través de la Unidad de Regulación Financiera (URF) ha venido complementando un marco normativo más propicio para la transformación y digitalización financiera. Allí se destaca, la creación del *crowdfunding* (Decreto 1357 de 2018), la autorización a los establecimientos de crédito a invertir en emprendimientos *fintech* (Decreto 2443 de 2018) y la modernización al canal de corresponsales y del sistema de pagos de bajo valor, en la cual se está avanzando actualmente.

De igual forma, la Superintendencia Financiera conformó en 2017 el Grupo de Trabajo de Innovación Financiera y Tecnológica (InnovaSFC), con el objetivo facilitar la innovación en el sector financiero. Su estrategia comprende un *sandbox* del supervisor en el que entidades vigiladas pueden ensayar nuevos productos y modelos y un Hub a través del cual ha orientado a más de 100 empresas *fintechs* en la conceptualización de sus planes de innovación.

Con el fin de complementar estos esfuerzos y en desarrollo del artículo 166 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el Gobierno Nacional presenta la propuesta de reglamentación del espacio controlado de prueba (*sandbox regulatorio*), en el cual se podrán constituir temporalmente entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera para implementar desarrollos tecnológicos innovadores.

Siguiendo las mejores prácticas internacionales (BID, 2018), el presente proyecto de decreto define los principios, requisitos y etapas de funcionamiento del espacio controlado de prueba, fija los deberes de los participantes y establece mecanismos ágiles de transición al proceso de licenciamiento de una entidad financiera regulada.

En el espacio propuesto podrán participar tanto entidades financieras vigiladas como personas jurídicas, quienes deberán constituirse en una entidad vigilada para realizar la operación temporal. La Superintendencia Financiera ejercerá la inspección, vigilancia y control de los participantes y velará por la debida protección de los consumidores financieros que utilicen los productos ofrecidos por éstos.



El *sandbox* regulatorio es en sí misma una herramienta de innovación pública, que fortalece las capacidades del Estado para ajustar el marco regulatorio a las nuevas dinámicas del mercado y promover una innovación financiera segura y sostenida.

2. ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE LOS SANDBOX

Los reguladores y supervisores financieros han desplegado diferentes estrategias para enfrentar los desafíos que se derivan de la innovación financiera y el cambio tecnológico. Entre otras, se han adoptado oficinas de innovación, mecanismos digitales para el cumplimiento normativo (*regtech*) y los espacios de prueba controlados, denominados *sandbox* (UNSGA, 2019).

“Los *sandbox* regulatorios son, en esencia, programas regulatorios que permiten probar nuevos servicios financieros o modelos de negocios con clientes en tiempo real, sujeto a ciertas salvaguardas y supervisión.”¹

Estos espacios de prueba permiten: i) evaluar la aceptación del producto por el consumidor financiero y su viabilidad comercial, así como, la viabilidad tecnológica de estos, ii) evaluar la regulación que puede tener fallas o si para viabilizar algunos modelos de negocio se requiere modificaciones regulatorias, iii) propiciar la armonización regulatoria entre diferentes jurisdicciones, para permitir a las innovaciones escalar más rápido a nivel regional o global y iv) conectar las entidades financieras con empresas fintech para lograr alianzas. Hoy existen más de 50 jurisdicciones alrededor del mundo en donde se han reglamentado o se está en proceso de instrumentar estas herramientas.

Pese a que estas herramientas tienen poco tiempo de estarse usando, diferentes organismos internacionales apuntan a señalar como deseable que las autoridades financieras generen estrategias de innovación pública para monitorear de forma más cercana las tendencias de transformación del mercado y propicie ambientes controlados en los que sea posible ensayar las bondades y riesgos de las innovaciones.

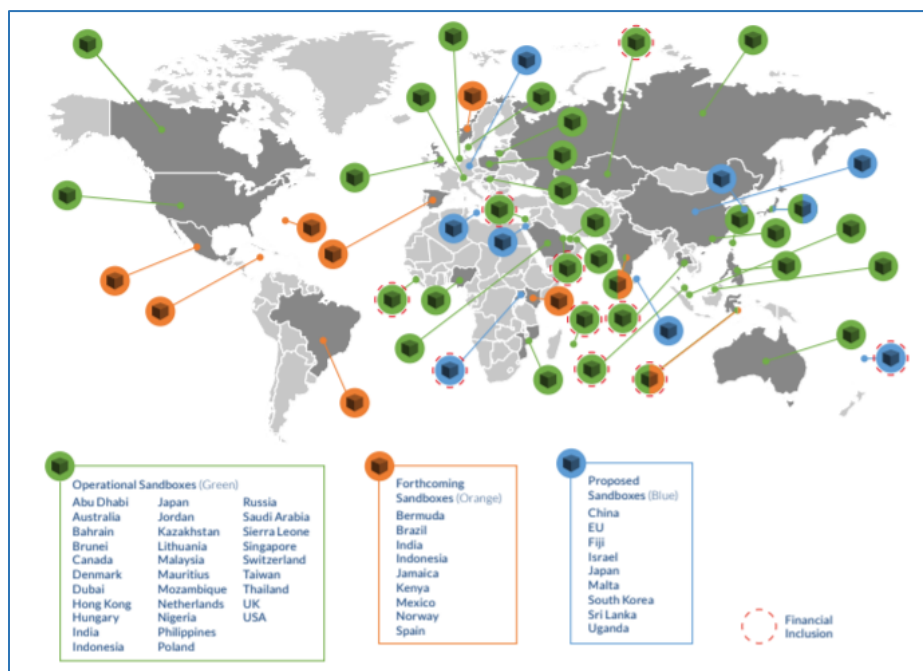
Contar con estos espacios de prueba genera beneficios para todo el ecosistema de innovación financiera. Para los innovadores les permite reducir los tiempos y procesos de autorización requeridos para el desarrollo de la actividad financiera, amplía las fuentes de financiación de sus desarrollos y potencia las oportunidades de alianzas o sinergias con jugadores incumbentes.

Para los consumidores financieros, igualmente existen beneficios de contar con estos espacios en términos de poder acceder a una mayor oferta financiera y para la población que se encuentra excluida del sistema financiero se facilita su acceso y uso al sistema financiero (CGAP, 2017).

¹ “Early Lessons on Regulatory Innovations to Enable Inclusive FinTech: Innovation Offices, Regulatory Sandboxes, and RegTech”, 2019, UNSGSA.



Gráfica 1. Implementación global de la herramienta de *sandbox*



Fuente: UNSGA, 2019.

A continuación se describen los estándares generales de la reglamentación de los *sandbox* regulatorios en las jurisdicciones que mayor dinámica han tenido en este frente.

2.1 Reino Unido

El reino Unido es el país pionero en la implementación del *sandbox* regulatorio, inició su operación desde el 2015 como iniciativa de la Financial Conduct Authority (FCA).

La estructuración del *sandbox* que se ha implementado consiste en, convocatorias de interesados en realizar las pruebas, evaluación y aceptación de los proyectos que cumplan con los requisitos de ingreso y posterior cierre del ciclo, esto, con el fin de acotar el número de proyectos a los que se debe realizar el seguimiento. Hasta la fecha ha realizado 5 convocatorias en la cuales han recibido 375 aplicaciones y se han sido evaluadas 118.²

Los criterios de elegibilidad establecidos por la FCA para las iniciativas son:

- Alcance de la iniciativa. Establecer si se pretende ser una entidad regulada o se trata de una iniciativa fintech que busca prestar sus servicios a un regulado.
- Innovación. Si realmente se trata de una iniciativa innovadora o diferente a lo ofrecido por el mercado.
- Beneficio para el consumidor financiero. Si la innovación aporta beneficios al consumidor financiero, así sea indirectamente.

² www. <https://www.fca.org.uk/firms/regulatory-sandbox>

- Necesidad del sandbox. Identificar si la propuesta no se puede probar sin el escenario del sandbox regulatorio.
- Propuesta avanzada. El proyecto debe estar lo suficientemente desarrollado, de forma que se pueda probar.

La autorización que se entrega a las empresas que se admiten para probar, incluye una autorización restringida para operar, el acompañamiento a cada proyecto y exenciones de normas según la necesidad de la prueba.

2.2 Singapur

Con el fin de convertir a Singapur en un hub de servicios financieros donde la tecnología se use de forma amplia para mejorar la eficiencia y gestionar mejor los riesgos del sistema financiero, la Autoridad Monetaria de Singapur (MAS) publicó en el 2016 un documento guía sobre la implementación del sandbox regulatorio³ en este país.

En esta guía reconoce la necesidad de viabilizar modelos basados en tecnología para la prestación de servicios financieros, en particular atendiendo la acelerada evolución de estos.

Dentro de las medidas diseñadas, establece la flexibilización de los requerimientos regulatorios dentro del espacio del sandbox, le permite el ingreso a cualquier empresa que desee probar un desarrollo tecnológico y pueda o no estar bajo la regulación del MAS.

Establece requerimientos para los participantes, como que se trate de propuestas que se aplique tecnología innovadora a la prueba o que siendo la misma tecnología se aplique de forma diferente; se aumente la eficiencia en la prestación de los servicios, se gestionen mejor los riesgos y se proponga un espacio de desarrollo adecuado y con tiempos definidos.

Finalmente establece que, concluido el periodo de prueba los participantes del sandbox podrán prestar los servicios financieros probados de forma amplia, pero deberán cumplir con todos los requisitos regulatorios.

2.3 España

A mediados de 2018 España publicó el anteproyecto de ley para la implementación del Sandbox regulatorio. La exposición de motivos del proyecto resalta las ventajas de la transformación digital de la economía y las eficiencias que las nuevas tecnologías aportan al sector financiero, reduciendo asimetrías de información y mitigando fallas de mercado.

Así mismo, el Ministerio de Economía y Empresa español menciona que el propósito de esta norma es propender por la transformación digital, sin afectar la protección al consumidor financiero o la estabilidad financiera y suministrar herramientas a la autoridad supervisora para cumplir con sus funciones.⁴

³ "Fintech regulatory sandbox guidelines" Nov 2016. Monetary Authority of Singapore.

⁴ Anteproyecto de ley de medidas para la transformación digital del sistema financiero (2018). Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa. Ministerio de Economía y Empresa de España.

Se destacan tres aspectos principales en la propuesta:

- i) Se trata de un espacio controlado, que crea una red de seguridad para los participantes y para el sistema financiero;
- ii) Su importancia como instrumento de supervisión, permitiéndole conocer potenciales desarrollos y sus efectos en la prestación de servicios financieros;
- iii) La seguridad jurídica del espacio al reglamentarlo a través de una ley, que define derechos, obligaciones y un protocolo para realizar las pruebas.

En términos generales la propuesta normativa está compuesta por:

1. Cuatro (4) etapas: de solicitud, evaluación previa, ejecución de pruebas y salida.
2. Admite tres sectores: financiero, asegurador y mercado de capitales por lo que vincula las tres autoridades de supervisión existentes en España para cada sector.
3. Establece un régimen de protección a los participantes a través de; el consentimiento informado de los participantes, la protección de datos, la posibilidad de desistir en cualquier momento, la asignación de la responsabilidad por los daños exclusivamente al promotor del proyecto, el establecimiento de garantías financieras y el seguimiento de las pruebas por parte de la autoridad supervisora.

Aunque el proyecto normativo fue aprobado en mayo de 2019 por el consejo de ministros español, no superó el proceso en el Congreso de España, por lo que actualmente se encuentra en etapa de ajustes al texto.

3. INNOVACIÓN FINANCIERA EN COLOMBIA

La velocidad con la que ha evolucionado la innovación tecnológica en la prestación de servicios financieros es innegable. El último reporte de Finnovista indica que actualmente existen más de 700 emprendimientos fintech en América Latina, y Colombia es el tercer país con mayor número de este tipo de empresas en la región con un total de 180 empresas de esta naturaleza (Finnovista, 2019).

Al mismo tiempo, los jugadores tradicionales han desplegado diferentes estrategias para adaptarse al proceso de transformación. De acuerdo con un estudio de ANIF, el 90% de las entidades bancarias en Colombia han emprendido alianzas con fintechs, 70% ha tercerizado servicios a estos emprendimientos y 60% ha implementado laboratorios digitales para impulsar la innovación de manera orgánica (ANIF, 2018).

Esta última aproximación ha ganado impulso y según datos de Asobancaria los establecimientos bancarios han invertido más de \$500.000 millones en el desarrollo de nuevos productos y canales lo cual ha desembocado en 84 proyectos de innovación en el sector.

El Gobierno Nacional, a través de la Unidad de Regulación Financiera (URF), ha acompañado este proceso mediante iniciativas regulatorias orientadas a completar un marco normativo más propicio para la transformación y digitalización financiera. Allí se destaca, la creación del *crowdfunding* (Decreto

1357 de 2018), la autorización a los establecimientos de crédito a invertir en emprendimientos *fintech* (Decreto 2443 de 2018) y la modernización al canal de corresponsales (URF, 2019 (a)) y del sistema de pagos de bajo valor (URF, 2019 (b)), en la cual se está avanzando actualmente.

Por su parte, la Superintendencia Financiera de Colombia conformó en 2017 el Grupo de Trabajo de Innovación Financiera y Tecnológica (InnovaSFC), con el objetivo facilitar la innovación en el sector financiero. Este equipo se encarga de investigar las tendencias *fintech* que facilitan la inclusión financiera, promover reglas de juego claras para los diversos actores del ecosistema *fintech*, facilitar el testeo controlado de nuevos modelos de negocio y apoyar el proceso de modernización de procesos internos en la entidad.

Dentro de su órbita de competencias⁵, la Superintendencia diseñó las siguientes tres herramientas de gestión en el marco de InnovaSFC:

Oficina de Innovación (elHub): espacio habilitado para orientar a las entidades o emprendimientos *fintech* en: (i) validar que la actividad que pretenden realizar se ajusta a la normatividad vigente; (ii) solicitar información respecto a los requerimientos y etapas del proceso de constitución de una entidad financiera vigilada; y (iii) manifestar su interés por participar en proyectos de testeo en el marco del *sandbox supervisor*. A través de esta herramienta se han atendido a más de 150 entidades innovadoras, la mayoría de ellas *fintechs* (76%). Las entidades que más han acudido a este espacio pertenecen al segmento de pagos electrónicos (21%) y préstamos digitales (18%)⁶.

Sandbox del Supervisor (laArenera): Escenario creado para que entidades financieras vigiladas realizan pruebas controladas de nuevos modelos de negocios, aplicaciones, procesos o productos que tengan componentes de innovación en tecnología. A la fecha se han aprobado 6 proyectos de entidades bancarias, aseguradoras, SEDPES y comisionistas de bolsa y se encuentran en etapa de

⁵ Conforme al artículo 335 de la Constitución Política, a lo dispuesto en la Ley 35 de 1993 y al artículo 53 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF), la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) es la entidad encargada de supervisar las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación, la cual es considerada como de interés público.

En desarrollo de estas disposiciones, el EOSF (literales c), d) e i) del numeral 1 del art. 325) establece como funciones de la SFC: "(...) c) Supervisar las actividades que desarrollan las entidades sometidas a su control y vigilancia con el objeto de velar por la adecuada prestación del servicio financiero, esto es, que su operación se realice en condiciones de seguridad, transparencia y eficiencia.", "d) Evitar que las personas no autorizadas, conforme a la Ley, ejerzan actividades exclusivas de las entidades vigiladas." e "i) Adoptar políticas de inspección y vigilancia dirigidas a permitir que las instituciones vigiladas puedan adaptar su actividad a la evolución de las sanas prácticas y desarrollos tecnológicos que aseguren un desarrollo adecuado de las mismas".

A su vez, el artículo 326 del EOSF y el artículo 11.2.1.4.2. del Decreto 2555 de 2010, señala que la SFC tiene las siguientes facultades: "Instruir a las instituciones vigiladas 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", así como "Instruir a las instituciones vigiladas sobre la manera como deben administrar los riesgos implícitos en sus actividades".

Respecto de las nuevas operaciones, el artículo 188 del EOSF menciona que los establecimientos de crédito, previa autorización de su junta directiva, podrán desarrollar nuevas operaciones y servicios financieros que no versen sobre actividades propias de entidades vigiladas por la Superintendencia de Valores. En todo caso, deberán informar a la Superintendencia Bancaria previo al inicio de su prestación, quien a su vez podrá ordenar la suspensión de las mismas.

Por su parte, el artículo 67 de la Ley 1328 de 2009 establece los criterios y principios para el ejercicio de la supervisión, dentro del cual se encuentra el de materialidad, según el cual la SFC ejercerá sus funciones dando especial relevancia a aquellos hechos que afecten de manera grave la confianza pública, pongan en peligro la continuidad del servicio, o comporten un riesgo sistémico.

⁶ Información suministrada por el grupo InnovaSFC.



estructuración otros 5 nuevos desarrollos. Los pilotos de testeo que se han configurado en este espacio han redundado en mayor agilidad para el acoplamiento del marco regulatorio a las demandas que supone la innovación financiera.

Es del caso mencionar que el Sandbox del Supervisor está restringido a las instrucciones impartidas por la SFC las cuales están compiladas en las Circulares Básica Jurídica (Circular Externa 029 de 2014) y la Circular Básica Contable y Financiera (Circular Externa 100 de 1995).

RegTech: Espacio diseñado para aprovechar los desarrollos tecnológicos y de esta forma apalancar la innovación al interior de la Superintendencia Financiera de Colombia, optimizando procesos internos y reduciendo cargas operativas para el sector.

El espacio controlado de prueba propuesto (*sandbox regulatorio*), complementa estas iniciativas al otorgar facultades adicionales a la Superintendencia Financiera para que, tanto entidades financieras vigiladas como emprendimientos fintech, puedan ensayar nuevos desarrollos tecnológicos de manera directa y bajo su supervisión. En el nuevo espacio de prueba la SFC podrá otorgar dispensas regulatorias a nivel de ley y de decreto a los participantes. Algunas de las normas sobre las cuales se podrán realizar excepciones son el Estatuto Orgánico de Sistema Financiero, la Ley 1328 de 2009, el Decreto 2555 de 2010 y la Ley 964 de 2005.

En todo caso, las entidades financieras vigiladas podrán seguir acudiendo a la Arenera para probar nuevos modelos de negocios, aplicaciones, procesos o productos que tengan componentes de innovación en tecnología. En el desarrollo de estas pruebas, se podrán otorgar dispensas a las instrucciones reglamentarias compiladas en las Circulares Básica Jurídica (Circular Externa 029 de 2014) y la Circular Básica Contable y Financiera (Circular Externa 100 de 1995).

4. PROPUESTA NORMATIVA

Siguiendo los nuevos estándares de innovación pública y con el fin de generar nuevas herramientas para la regulación y supervisión financiera, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 establece en el artículo 166 la facultad para que el Gobierno Nacional reglamente un *sandbox* regulatorio, en los siguientes términos:

“Artículo 166. - Constitución de empresas de desarrollos tecnológicos innovadores. Quienes se propongan implementar desarrollos tecnológicos innovadores para realizar actividades propias de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera, podrán constituir una de estas entidades y obtener un certificado para operar temporalmente, de acuerdo con las condiciones, requisitos y requerimientos prudenciales, incluyendo la determinación o aplicación de capitales mínimos, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional. Dicho certificado de operación temporal no excederá de dos (2) años y podrá ser revocado en cualquier momento por la Superintendencia Financiera.

La Superintendencia Financiera autorizará la constitución de estas entidades y otorgará el respectivo certificado de funcionamiento, conforme al procedimiento que se establezca para el efecto. En desarrollo de esta disposición, el Gobierno nacional podrá determinar los montos mínimos de capital que deberán acreditarse para solicitar la constitución de las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, el cual podrá estar diferenciado en función de las

operaciones autorizadas por la Superintendencia Financiera de Colombia, en los términos del numeral 2 del artículo 53 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Parágrafo 1°. Con sujeción a las condiciones, requisitos y requerimientos prudenciales que establezca la reglamentación a la que se refiere el presente artículo, las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia podrán implementar desarrollos tecnológicos innovadores para probar temporalmente nuevos productos o servicios, bajo la supervisión de dicha Superintendencia, por el término indicado en este artículo.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional a través de la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera articulará las medidas y políticas tendientes a desarrollar mecanismos de financiación para empresas y emprendedores, con el propósito de evitar duplicidad y que se diseñen instrumentos adecuados para las diferentes etapas de desarrollo empresarial.”

Teniendo en cuenta la facultad otorgada por la Ley 1955 de 2019, y que cada desarrollo tecnológico que pretenda participar en el espacio controlado de prueba tendrá características específicas, esta reglamentación permite que la Superintendencia Financiera pondere y establezca los requerimientos que deberá cumplir cada iniciativa, incluyendo disposiciones de tipo prudencial.

A continuación se presenta la propuesta reglamentaria, en la cual se definen los objetivos, requisitos y etapas de funcionamiento del espacio controlado de prueba, fija los deberes de los participantes y establece mecanismos ágiles de transición al proceso de licenciamiento de una entidad financiera regulada.

La propuesta se estructuró en un nuevo título del libro 35 de la parte 2 del Decreto 2555 de 2010, denominado “Espacio controlado de prueba para actividades de innovación financiera” y el cual contiene las siguientes disposiciones:

4.1 Generalidades

En el primer capítulo se establecen las generalidades del espacio controlado de pruebas, el cual se define como un conjunto de normas, procedimientos, planes, condiciones, requisitos y requerimientos prudenciales, que viabilizan el funcionamiento de este espacio.

Adicionalmente se establecen los objetivos del espacio controlado de pruebas y de los desarrollos tecnológicos que se pretenda probar en este.

Como complemento, y con el propósito de facilitar el entendimiento y dar claridad a la norma se define un glosario compuesto por los términos que se usarán a lo largo de la propuesta normativa, dentro de los cuales se destacan los siguientes:

- **Desarrollo tecnológico innovador.** Modelo de negocio que utilice tecnologías nuevas o emergentes y/o tecnologías existentes que introduzcan variaciones o cambios de formas novedosas en el ejercicio de actividades propias de entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

- **Entidades vigiladas en el espacio controlado de prueba.** En este caso se trata de las personas jurídicas que se hayan constituido en el espacio controlado de prueba y haya obtenido certificado para operar temporalmente en este espacio.
- **Plan de transición.** Documento presentado por entidades vigiladas en el espacio controlado de prueba y por las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia que deseen probar actividades que no son propias de su licencia, y aprobado por la Superintendencia Financiera de Colombia, mediante el cual se establece el proceso para que la entidad pueda obtener el certificado de autorización de funcionamiento por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia una vez finalice la prueba temporal.
- **Plan de ajuste:** Este documento aplica en el caso de que quien haya hecho las pruebas en el espacio controlado sea una entidad vigilada, y este realizando pruebas de innovación tecnológica sobre un producto o servicio que hace parte de la licencia que actualmente desarrolla. Esto tiene el propósito de dar continuidad a las operaciones en el caso de que las pruebas hayan cumplido exitosamente los objetivos.
- **Principio de proporcionalidad:** Con esta definición se pretende aclarar que la Superintendencia Financiera de Colombia en el momento de definir las normas y requisitos que aplicarán a los desarrollos tecnológicos que se prueben en el espacio controlado de pruebas, podrá valorar y ponderar los mismos frente al alcance de la actividad propuesta.

4.2 Ingreso al espacio controlado de pruebas.

En este capítulo se establecen los requisitos de ingreso al espacio controlado de pruebas, dentro los cuales se incluyó que la propuesta que se presente deberá estar lo suficientemente madura, de forma que pueda probarse una vez reciba el certificado de operación. Al respecto, se debe tener en cuenta que el tiempo máximo establecido desde la Ley 1955 para realizar las pruebas es de 2 (dos) años, por lo que se considera necesario que, con el fin de realizar el ejercicio y que la Superintendencia Financiera de Colombia – SFC pueda evaluar los resultados del mismo y aprobar la siguiente etapa, ya sea de desmonte, de transición o de implementación, los participantes deben estar en la capacidad de probar su proyecto una vez la SFC entregue el certificado mencionado.

Adicionalmente, se establece que quienes deseen probar desarrollos tecnológicos innovadores, deben realizar un proceso de constitución ante la Superintendencia Financiera de Colombia y obtener un certificado de operación temporal una vez haya cumplido con los requerimientos establecidos para tal fin.

4.3 Funcionamiento del espacio controlado de prueba.

Para un correcto funcionamiento del espacio controlado de pruebas, dentro de este capítulo se establecen los deberes de los participantes durante el desarrollo de la innovación tecnológica, en términos generales estas disposiciones se concentran en el suministro de información hacia la autoridad de supervisión, con el fin de que ésta pueda realizar un correcto seguimiento a la prueba y hacia los consumidores financieros participantes, con el propósito de brindarles un entorno seguro una vez hayan aceptado hacer parte de la prueba.



Sobre este último punto, es del caso destacar que los productos y servicios ofrecidos en el espacio controlado de prueba deberán cumplir con requisitos especiales de publicidad, para no generar confusión entre los consumidores financieros.

Adicionalmente, dentro de los deberes se establece que la entidad que está realizando la prueba de innovación tecnológica debe asumir las pérdidas ocasionadas a los usuarios como consecuencia de su participación en las pruebas en caso de no cumplir las responsabilidades que le corresponden. Es pertinente aclarar que, cuando el consumidor financiero adquiera un producto que por razones de mercado pueda perder valor, como es el caso de una inversión en el mercado bursátil, en este tipo de pérdidas no se podrá indilgar responsabilidad.

4.4 Finalización del espacio controlado de prueba.

El espacio controlado de pruebas para cada desarrollo tecnológico que se pretenda probar, tendrá duración de máximo dos (2) años a partir de la expedición del certificado de operación temporal por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Para finalizar este espacio de forma ordenada, se establece que deberá existir un plan de desmonte de las operaciones, este plan debe ser propuesto desde el documento de solicitud de ingreso al espacio controlado de pruebas y aplicado en los casos en que; i) las entidades que se encuentran realizando la prueba decidan de forma voluntaria finalizar la prueba, ii) se finalice el tiempo autorizado y no exista interés de prorrogar la prueba, iii) transitar a la constitución de una entidad financiera, iv) implementar la innovación objeto de la prueba o, v) la Superintendencia Financiera de Colombia revoque el certificado de operación temporal por alguna de las causales establecida en la norma propuesta.

En el caso que las entidades que estén interesadas en continuar con la operación decidan, solicitar ante la Superintendencia Financiera de Colombia la licencia que corresponde a los desarrollos de la actividad probada o la autorización para implementar el desarrollo tecnológico innovador, según sea pertinente, se establece cual será el procedimiento una vez finalice el período para la participación en el espacio controlado de pruebas y se haya cumplido con los objetivos propuestos.

Adicionalmente, se establece que la Superintendencia Financiera de Colombia como la autoridad que realizará la supervisión de este proceso, presentará un informe que liste los participantes autorizados a ingresar al espacio controlado de pruebas, la descripción de cada desarrollo tecnológico y una vez se finalicen las pruebas los resultados de estas. Lo anterior, con el propósito de conocer las tendencias de innovación financiera e identificar herramientas de supervisión aplicables.

Finalmente, se establece que los resultados del espacio controlado de pruebas, se tendrá en cuenta para las futuras revisiones del marco regulatorio.

5. COMENTARIOS RECIBIDOS

El proyecto de decreto fue publicado en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a comentarios, desde el 11 de febrero y hasta el 26 del mismo mes. A continuación mencionamos los principales comentarios recibidos del público que fueron acogidos y por los cuales se ajustó el texto:

- Se solicitó la ampliación para la participación en el espacio controlado de pruebas además de la actividad financiera, de las actividades del mercado de valores y de las entidades aseguradoras.
- En el mismo sentido, se solicitó que no solo se hablará de promover la innovación en la prestación de servicios financieros, sino que se adicionara una referencia a los productos financieros.
- Respecto del marco normativo, un comentario reiterado era la posibilidad de que el marco normativo que regule los espacios controlados de prueba debería contemplar como objetivo general la posibilidad de realizar un cambio normativo por parte del regulador. Al respecto se introdujo un nuevo inciso en el que se menciona que la información que se genere de los desarrollos tecnológicos innovadores que se prueben en el espacio controlado, podrá ser tenida en cuenta en futuras revisiones del marco regulatorio.
- Se sugirió aclarar el alcance de la palabra “usuario” que se utilizó en distintos apartes del proyecto, al respecto, se reemplazó el termino por “consumidor financiero” que es la calificación de los clientes que hacen parte de las prueba, con independencia de que el producto o servicio que estén adquiriendo se desarrolle en el marco del espacio controlado de pruebas.
- Sobre el requisito de ingreso al espacio controlado de prueba que mencionaba que el desarrollo tecnológico innovador debería estar lo suficientemente avanzado de forma que se pudiera probar una vez obtuviera el certificado de operación temporal, se recibieron comentarios en el sentido de aclarar quién es la autoridad que calificaría el nivel de avance de los desarrollos, sobre esto, se adicionó un párrafo que deja en cabeza de la Superintendencia Financiera de Colombia establecer parámetros para definir el estado de avance de los proyectos que pretendan ser probados en el espacio controlado de prueba.
- Respecto de los deberes de los participantes, se requirió la aclaración del alcance de la responsabilidad que debería asumir el participante frente a las pérdidas ocasionadas a los consumidores financieros como consecuencia de su participación en las pruebas, frente a este punto, con el fin de acotar el alcance de esta disposición se adicionó la expresión “de acuerdo al régimen de responsabilidades aplicables”, lo anterior, con el fin de establecer que la responsabilidad se origina en el incumplimiento de éstas y no en el normal desarrollo de los negocios.

En lo que tiene que ver con los comentarios que no fueron acogidos, a continuación se relacionan los más relevantes:

- Se solicitó que en el espacio controlado de pruebas se permitiera realizar ejercicios con criptoactivos, al respecto se debe aclarar que el artículo 166 de la Ley 1955 de 2019 que habilitó el espacio de pruebas, limita el alcance de las actividades que se pueden probar a aquellas que son desarrolladas por las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia y teniendo en cuenta que éstas actualmente no tienen permitido realizar operaciones con criptoactivos, no es posible realiza este tipo de pruebas.

- En el mismo sentido, se comentó que el decreto no debería estar únicamente encaminado a permitir probar desarrollos tecnológicos innovadores en la prestación de actividades propias de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, sino que por el contrario debería ampliarse a otras actividades, es este caso se menciona que es la Ley 1955 antes mencionada la que limita el alcance del espacio controlado de pruebas.
- Varios comentarios mencionaron preocupación por la discrecionalidad que se le entrega a la Superintendencia Financiera al no establecer tiempos de respuesta a requerimientos, o permitir que ésta autoridad a través de instrucciones defina los capitales mínimos de las entidades que van a participar en el espacio controlado de pruebas o las garantías requeridas a los participantes, sin embargo, se debe tener en cuenta que estas facultades son necesarias ya que la entidad no podrá estandarizar requerimientos o respuestas, esto, debido a que los proyectos que se espera se presenten, será únicos ya sea por su naturaleza, su propósito o por su diseño.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ANIF (2018) Encuesta: Los Servicios financieros digitales en Colombia.
- UNSGSA (2019) Early Lessons on Regulatory Innovations to Enable Inclusive Fintech: Innovation Offices, Regulatory Sandboxes and Regtech.
- BID (2018) Sandbox Regulatorio en América Latina y el Caribe para el ecosistema Fintech y el Sistema financiero.
- FCA (2017) Regulatory sandbox lessons learned report.
- FSB (2017) Financial Stability Implications from FinTech: Supervisory and Regulatory Issues that Merit Authorities' Attention.
- CAGP (2017) Regulatory Sandboxes and Financial Inclusion.
- World Bank (2019) CGAP-World Bank: Regulatory Sandbox Global Survey
- Anteproyecto de ley de medidas para la transformación digital del sistema financiero (2018). Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa. Ministerio de Economía y Empresa de España.
- <https://www.fca.org.uk/firms/innovation/regulatory-sandbox>
- <https://www.mas.gov.sg/development/fintech/sandbox>
- MAS (2016) Fintech regulatory sandbox guidelines. Monetary Authority of Singapore.

- Finnovista (2019) El ecosistema Fintech de Colombia consolida su estado de madurez y su posición como el tercer mayor ecosistema Fintech de la región.
- URF (2019 (a)) Canales y productos financieros digitales e inclusivos
- URF (2019 (b)) Actualización normativa de los sistemas de pago de bajo valor
- Funcas (2019) Sandboxes regulatorios en el sector financiero, Observatorio de Digitalización Financiera de Funcas.
- Decreto 2555 de 2010, Unidad de Regulación Financiera.
- Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, Secretaría del Senado.
- Ley 1328 de 2009, http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1328_2009.html