

Estudio Económico elaborado por la Delegatura para la Protección de la Competencia - Grupo de Abogacía de la Competencia

Recomendaciones para el Diseño de
Espacios Seguros de
Experimentación Regulatoria que
garanticen la Libre Competencia
Económica en los Mercados

Diciembre de 2021

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Colombia.

Usted es libre de:

Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra

Bajo las condiciones siguientes:

- **Atribución** – Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante. Si utiliza parte o la totalidad de esta investigación tiene que especificar la fuente.
- **No Comercial** – No puede utilizar esta obra para fines comerciales.
- **Sin Obras Derivadas** – No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Los derechos derivados de usos legítimos u otras limitaciones reconocidas por la ley no se ven afectados por lo anterior.



Este documento fue resultado de la investigación desarrollada por: Ana María Pérez Herrán, Santiago Blanco Angulo, Diana Carolina Medina Beltrán, Santiago Mosquera Daza, Julián Mauricio Ortegón Hernández, y Ligia Marcela Parrado Galvis. Cualquier comentario, duda o sugerencia puede enviarse al correo: delprotecompetencia@sic.gov.co.

Recomendaciones para el Diseño de Espacios Seguros de Experimentación Regulatoria que garanticen la Libre Competencia Económica en los Mercados

Grupo de Trabajo de Abogacía de la Competencia

Resumen

Debido a diversos factores, algunos mercados son más dinámicos que otros, lo que, en compañía con las asimetrías de información impide que el mercado y el regulador se muevan al unísono. De hecho, la práctica muestra que es el mercado el que toma ventaja, lo cual impone un desafío para los reguladores, quienes han de propender por entornos normativos que permitan el desarrollo del mercado en entornos innovadores y creativos. Es claro, que el regulador no afronta un problema sencillo, en especial porque debe anticiparse a las estrategias de los agentes que participan en mercados aún incipientes, e incluso, inexistentes. Es por este motivo que surge una alternativa de regulación basada en la creación de espacios de experimentación en materia regulatoria que sirven de vehículo temporal para el desarrollo de actividades innovadoras con el acompañamiento de las autoridades regulatorias. Estos entornos, donde se controlan los diversos riesgos potenciales que puedan surgir en términos de diferentes prácticas, son conocidos como Espacios Seguros de Experimentación Regulatoria.

No obstante, así como dicho mecanismo de regulación trae consigo beneficios, también le acompañan grandes retos en términos del diseño del experimento, el desarrollo de este, y los posibles mercados que surjan con ocasión de su éxito. En efecto, un buen diseño garantiza el correcto despliegue de la experimentación, lo que implica la creación de directrices que, no sólo estén en línea con las necesidades regulatorias, sino que también se encuentren acorde con las condiciones del mercado en materia de libre competencia económica, aspecto este que es de incumbencia de la Autoridad de Competencia. Así mismo, de dicho diseño dependen el correcto funcionamiento del desarrollo del espacio de experimentación, así como las dinámicas de competencia de mercados futuros. Por consiguiente, este estudio surge de la necesidad de brindar los lineamientos para el diseño de los espacios seguros de experimentación regulatoria que propicien la competencia económica y la maximización del bienestar social, documento que es producto de una revisión exhaustiva en material bibliográfico y experiencias internacionales.

Palabras Clave: experimentación regulatoria, innovación, regulación económica, libre competencia económica.

Clasificación JEL: D40, K20, L50

Contenido

1	INTRODUCCIÓN.....	7
2	DEFINICIÓN DE ESPACIOS SEGUROS DE EXPERIMENTACIÓN Y REGULATORIA.....	8
3	EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN MATERIA DE ESPACIOS SEGUROS DE EXPERIMENTACIÓN REGULATORIA	11
3.1	Reino Unido.....	11
3.1.1	Financial Conduct Authority: Project Innovate y Regulatory Sandbox en el sector financiero.....	11
3.2	Estados Unidos	15
3.2.1	Project Catalyst: Un primer avance del “Consumer Financial Protection Bureau”	15
3.2.2	Product Sandbox y Compliance Assistance Sandbox Policy: Desarrollos recientes a nivel federal	17
3.2.3	Kentucky, Utah, Arizona y Wyoming: Otros modelos a nivel estatal.....	19
3.3	Singapur.....	20
3.3.1	Singapore Monetary Authority: Fintech Regulatory Sandbox	20
3.3.2	Ministerio de Salud de Singapur: Un avance en Healthtech	22
3.4	Brasil.....	23
3.4.1	<i>Sandbox Regulatório</i> del Banco Central: La propuesta <i>LIFT</i>	23
4	EXPERIENCIA COLOMBIANA EN MATERIA DE ESPACIOS SEGUROS DE EXPERIMENTACIÓN REGULATORIA.....	26
4.1	CONPES 3975 de 2019	26
4.2	Proyecto Innova SFC y laArenera	27
4.3	ESER para redes y servicios de Comunicaciones.....	30
4.4	Modelo Conceptual en Inteligencia Artificial.....	33
5	LINEAMIENTOS PARA EL DISEÑO DEL ESPACIO SEGURO DE EXPERIMENTACIÓN REGULATORIA QUE GARANTICEN LA LIBRE COMPETENCIA ECONÓMICA EN LOS MERCADOS	37
5.1	Principios para la creación del ESER	38
5.2	Lineamientos de los ESER de cara a la libre competencia económica.....	39
5.2.1	Fomento de la competencia como objetivo principal	39
5.2.2	Fase 1: Establecimiento del objetivo del ESER.....	41
5.2.3	Fase 2: Diseño.....	42
5.2.4	Fase 3: Implementación	44

5.3	Mecanismos de recolección y monitoreo de la información.	47
5.4	Matriz de riesgos asociados al ESER	47
5.5	Mecanismos para detener el experimento en el caso de la materialización de riesgos.....	48
5.6	Evaluación del impacto del experimento.....	48
5.7	Inconvenientes de los ESER y sugerencias para abordarlos.....	50
6	EL PAPEL DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE COMPETENCIA EN LOS ESPACIOS SEGUROS DE EXPERIMENTACIÓN REGULATORIA A TRAVÉS DE LA ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA	52
6.1	El trámite de abogacía de la competencia por cada acto administrativo con fines regulatorios de un ESER	53
6.2	La abogacía de la competencia como último estamento en el proceso de estructuración de un ESER	57
6.3	Análisis de los diferentes ESER diseñados por las entidades del Gobierno Nacional desde la perspectiva de la libre competencia económica	58
6.3.1	Frente a las condiciones de competencia del ESER, previo a las actividades de seguimiento y evaluación de la autoridad de regulación	59
6.3.2	Frente a los indicadores de seguimiento y evaluación durante el desarrollo de la experimentación regulatoria	61
7	LIBRE COMPETENCIA ECONÓMICA DURANTE EL DISEÑO DE UNA NUEVA REGULACIÓN QUE PRETENDA GARANTIZAR EL CORRECTO FUNCIONAMIENTO DE LOS PRODUCTOS O SERVICIOS FUERA DE LA EXPERIMENTACIÓN REGULATORIA.....	63
7.1	Evaluación y elección de casos exitosos al finalizar el ESER y su relación con el diseño del proyecto de acto administrativo que regulará su funcionamiento en el mercado 63	
7.2	El proyecto de acto administrativo que regulará el mercado que nazca del éxito de la experimentación deberá ser sometido al trámite de abogacía de la competencia.....	66
8	CONCLUSIONES.....	68
9	BIBLIOGRAFÍA	71

Lista de Tablas

Tabla No. 1 Proyectos regulatorios relacionado con ESER que han sido objeto de concepto de abogacía de la competencia	59
---	----

Lista de Figuras

Figura No. 1: Fases de los lineamientos para el diseño de un ESER	41
---	----

1 INTRODUCCIÓN

Al tratarse de un modelo de innovación, la creación de espacios de experimentación regulatoria tiene un alto impacto en disciplinas jurídicas y económicas, y permea diferentes industrias en donde es posible dar aplicación a estas herramientas de regulación. Aquellos modelos son el reflejo del dilema al que se enfrenta el regulador al momento de expedir normativas, pues si bien estas puedan tener una alta efectividad y ser pertinentes para alcanzar un fin legítimo determinado, pueden también resultar prematuras en el sentido de que, por la naturaleza de la innovación, no cuentan con datos suficientes para tomar una decisión alineada con el bien común y los intereses de los actores del mercado¹. En efecto, las realidades de mercado van por delante de la regulación, estando esta última con una constante intención de alcanzarlas y así proporcionar entornos normativos para estas nuevas dinámicas.

Dada la importancia de evaluar la pertinencia de una regulación, actualmente es posible optar por diseñar un esquema en donde las reglas de mercado sean flexibilizadas, e inclusive eliminadas, para efectos de identificar la eficacia de un proyecto innovador en un ambiente controlado. En este sentido, estos experimentos regulatorios sirven como un vehículo temporal a través del cual los innovadores pueden financiar iniciativas y emprendimientos, bajo un acompañamiento constante del regulador, mientras prueban nuevos productos y modelos de negocio en condiciones reales. Esto tiene implicaciones directas sobre la creación de nuevas empresas que encuentran en estos escenarios una oportunidad para participar. En efecto, lo anterior tiene lugar en la medida en que a través de estos mecanismos es posible controlar los riesgos existentes frente al posicionamiento y aceptación de un nuevo producto o servicio, brindar información y datos relevantes para el innovador sobre escenarios reales, y corregir cualquier falla identificada en su modelo de innovación antes de que el mismo ingrese al mercado.

Dentro de los impactos positivos que generan los Espacios Seguros de Experimentación Regulatoria (en adelante “**ESER**”), y que han sido observados en los últimos años, se encuentra el empoderamiento de los agentes para aumentar su número de clientes, la reducción de costos en los procesos de intermediación, y la promoción y crecimiento de los mercados. A modo de ejemplo, en el marco de algunos espacios de experimentación en el sector financiero, se ha generado información útil para las instituciones financieras, que les permita conocer los mejores métodos y momentos para el otorgamiento de permisos y crédito a aquellas empresas dedicadas a procesos productivos innovadores².

La aplicación de estos ESER, por lo general, cuenta con dos características principales: **(i)** se enfoca a crear productos que satisfagan las necesidades actuales de los consumidores y **(ii)** se emplea en mercados en donde los consumidores tengan disposición de adoptar y utilizar la tecnología en formas

¹ Gutiérrez Rico, A. P., & España Forero, J. M. (2019). Arenera regulatoria para el sector eléctrico colombiano. Una respuesta del regulador de cara a la transición energética. *Anuario iberoamericano de regulación: hacia una regulación inteligente*.

² Arias-Barrera, L. C. (2020). Impacto del FinTech en la Regulación Financiera (Impact of FinTech in Financial Regulation). *Libro Colectivo Derecho de la Competencia y Nuevas Tecnologías Universidad Externado de Colombia. Book on Competition Law and New Technologies. Aceptado por pares para publicación, Forthcoming*.

novedosas³. Dadas estas condiciones, es importante realizar un análisis minucioso antes de ejecutar la implementación de un espacio de experimentación, ya que el impacto del mismo estará directamente relacionado con su pertinencia y necesidad.

Debido a que los espacios seguros de experimentación se encuentran en auge, existen diversos estudios que buscan identificar su correlación con cambios en los mercados después de su implementación. A modo de ejemplo, Goo & Heo encuentran evidencia a favor de los efectos positivos en la inversión en la industria *Fintech* ante la aplicación de areneras regulatorias. Así, en los nueve países que implementaron los ESER objeto de su estudio, fue posible observar un aumento notable en el tamaño de la inversión de riesgo, siendo este efecto estadísticamente significativo en todos los análisis realizados en el estudio para el monto total y el valor de inversión promedio en el sector de tecnología⁴. El estudio realizado generó evidencia a favor de las hipótesis de los impulsores de los espacios de experimentación frente a la confianza de inversión que puede existir bajo estas implementaciones.

Así como lo anterior puede ser muestra de una correlación entre los ESER y la inversión económica en distintas industrias, en vista del creciente uso que se le ha dado a estos mecanismos de regulación, tanto a nivel nacional como internacional, es pertinente explorar los diversos efectos que estos espacios de prueba pueden generar desde una perspectiva jurídica y económica.

En este sentido, el presente estudio tiene como objetivo analizar la relación que existe entre la libre competencia económica, como una situación económica capaz de generar beneficios al consumidor y traer eficiencia económica al mercado, y los ESER. En especial, analizará cómo estos pueden ser una herramienta idónea para la promoción de la competencia, y cuáles aspectos podría tener en cuenta el regulador para garantizar una dinámica competitiva tanto durante la ejecución temporal de los ESER, como en el mercado que podrá nacer de estos. Para esto, el presente documento presentará algunas generalidades acerca de la definición de los ESER, seguido de un recuento sobre las experiencias a nivel nacional e internacional de la implementación de estos ambientes. Con posterioridad a esto, expondrá algunos lineamientos que deben ser tenidos en cuenta por el regulador para garantizar la libre competencia en los mercados con la implementación de estas areneras, varios aspectos sobre el rol de la Autoridad de Competencia en el marco estos mecanismos y, finalmente, cómo la libre competencia económica, tenida en cuenta como un aspecto del diseño de un ESER, podría garantizar el correcto funcionamiento de los productos o servicios fuera del mismo.

2 DEFINICIÓN DE ESPACIOS SEGUROS DE EXPERIMENTACIÓN Y REGULATORIA

De manera general y desde el punto de vista legal, no es común que al interior de un país sea adoptada una definición legal de espacios seguros de experimentación regulatoria, que pueda ser aplicada, de manera transversal, a todos los modelos implementados por sus autoridades de regulación. En distintas jurisdicciones, entre estas la colombiana, la definición legal de un ESER podrá variar

³ EY, 'EY FinTech Adoption Index 2017: The Rapid Emergence of FinTech', 5 [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-fintech-adoption-index-2017/\\$FILE/ey-fintechadoption-index-2017.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-fintech-adoption-index-2017/$FILE/ey-fintechadoption-index-2017.pdf)

⁴ Goo, J. J., & Heo, J. Y. (2020). The impact of the regulatory sandbox on the fintech industry, with a discussion on the relation between regulatory sandboxes and open innovation. *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, 6(2), 43.

dependiendo de factores como los objetivos planteados para aquellos espacios de prueba, su diseño, funcionamiento, las distintas autoridades involucradas en cada una de las etapas de su desarrollo, e inclusive, la naturaleza de su ordenamiento jurídico⁵.

Aunque en la actualidad no existe un consenso internacional acerca de lo que podría contener una definición legal de ESER, algunos organismos internacionales de derecho público han trabajado para definir aquella herramienta regulatoria, con base en algunos elementos comunes de acuerdo a la experiencia en distintos países. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante “OCDE”) ha explicado en términos generales el origen del término en inglés de ESER: “*Regulatory Sandbox*”, afirmando que el uso de la palabra *sandbox*, se debe a la forma en la que un niño puede jugar y experimentar en un espacio controlado, como lo es una “*arena*”. En esos términos, los ESER son espacios en los que, de manera general, las empresas pueden realizar pruebas sobre productos, servicios específicos y modelos de negocio enfocados en la innovación, en un ambiente controlado⁶ que cuenta con un mercado real, garantizando que ciertas medidas de salvaguardia sean adoptadas⁷.

Por otro lado, y con respecto a los ESER en el sector financiero y asegurador, el Parlamento Europeo explica que aquel modelo se diferencia de conceptos como los de *Innovation Hubs*⁸. De esta forma y en palabras de este organismo, estos últimos son centros de innovación que “*brindan un esquema específico, a través del cual las empresas pueden interactuar con el supervisor para plantear preguntas y buscar aclaraciones u orientación no vinculante sobre temas relacionados con FinTech, en el contexto del cumplimiento de un marco regulatorio, los requisitos de licencia o registro, y los requisitos regulatorios y de supervisión*”⁹. Contrario a esto, bajo esta misma perspectiva, los ESER tienden a superar dicho alcance, toda vez que “*brindan un esquema especial, en el que las empresas pueden probar productos, servicios o modelos comerciales innovadores con clientes reales en un entorno controlado (un “sandbox”) de conformidad con un plan de prueba específico acordado con el supervisor y sujeto a la aplicación de distintas medidas de salvaguardia.*”¹⁰

Con base en lo anterior, una diferencia fundamental entre aquellos centros de innovación y un ESER tiene que ver con la naturaleza de la “*facilidad*” que ambos buscan proveer al mercado¹¹. Mientras

⁵ Como se podrá observar en la Sección 1.2., en algunas jurisdicciones, los modelos de ESER han sido diseñados para operar al nivel estatal y federal (como es el caso de Estados Unidos). Otros países con estructuras territoriales centralizadas cuentan con modelos de ESER de aplicación nacional para cada sector (como ocurre en Colombia)

⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Digital Disruption in Financial Markets*. 31 de mayo de 2019. Disponible en: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2019\)69/en/pdf#:~:text=The%20word%20sandbox%20originally%20referred,grounds%20for%20new%20business%20models](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2019)69/en/pdf#:~:text=The%20word%20sandbox%20originally%20referred,grounds%20for%20new%20business%20models)

⁷ Ibid.

⁸ Radostina Parenti. *Regulatory Sandboxes and Innovation Hubs for Fintech*. Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento Europeo. Pg. 20. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652752/IPOL_STU\(2020\)652752_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652752/IPOL_STU(2020)652752_EN.pdf)

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

que los primeros proporcionan una plataforma que permite el intercambio de conocimiento y orientación informal a las empresas, por lo general, un ESER constituye una forma de exención o flexibilización del marco regulatorio respecto del uso de ciertos productos o servicios¹².

Ahora bien, desde un punto de vista interno de la legislación, Estados Unidos incorporó una definición expresa dentro del marco legal de uno de sus modelos de ESER federal. A pesar de que el regulador reconoció que se trataba de un término relativamente nuevo, frente al cual no había una definición generalmente aceptada¹³, estableció que *“El término se utiliza en esta Política para referirse a una estructura reguladora donde un participante obtiene acceso a un mercado a cambio de una menor incertidumbre regulatoria la reducción de otras barreras regulatorias de entrada”*¹⁴. Por otro lado, el modelo de ESER para el sector financiero adoptado en Brasil define este espacio como *“un entorno en el que las entidades obtienen una licencia del Banco Central de Brasil, con el fin de probar, durante un período determinado, un proyecto innovador en el ámbito financiero o de medios de pago, respetando un conjunto específico de disposiciones reglamentarias que respalden la ejecución controlada y limitada de sus actividades”*¹⁵, así como *“el ambiente controlado de prueba para innovaciones financieras y de pagos”*¹⁶.

Como puede observarse, estas definiciones legales abarcan solo algunos de los elementos característicos de un ESER. En contraste, las definiciones adoptadas hasta el momento en Colombia por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y por la Comisión de Regulación de Comunicaciones, dan cuenta de algunos elementos adicionales. Así, el ESER en materia financiera, es definido como *“el conjunto de normas, procedimientos, planes, condiciones, requisitos y requerimientos prudenciales que permite probar desarrollos tecnológicos innovadores en la prestación de actividades propias de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia”*¹⁷. Por otra parte, el ESER en materia de servicios de comunicaciones es definido como *“Mecanismo regulatorio que permite a los proveedores autorizados por la CRC probar productos,*

¹² Ibid.

¹³ Consumer Financial Protection Bureau. *Policy on the Compliance Assistance Sandbox*. Capítulo VIII: Compliance Assistance Sandbox Policy. Sección G: Regulatory Coordination. Disponible en: https://www.consumerfinance.gov/documents/7989/cfbp_final-policy-on-cas.pdf. *“The concept of a regulatory sandbox is relatively new and does not have a precise, generally accepted definition. The term is used in this Policy to refer to a regulatory structure where a participant obtains limited or temporary access to a market in exchange for reduced regulatory uncertainty or other regulatory barriers to entry”*.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Resolución No. 29 de 2020 del Banco Central de Brasil. Artículo 3. Disponible en: https://www.bcb.gov.br/content/config/Documents/Regulatory_Sandbox_Regulation_BCB_Resolution_No_29_2020.pdf. *“The Regulatory Sandbox is an environment where entities are licensed by the Central Bank of Brazil, in order to test, for a certain period, an innovative project in the financial or payment areas, observing a specific set of regulatory provisions that supports the controlled and delimited execution of its activities”*.

¹⁶ Resolución No. 50 de 2020 del Banco Central de Brasil. Artículo 1. Disponible en: https://www.bcb.gov.br/content/config/Documents/Regulatory_Sandbox_Regulation_BCB_Resolution_50_2020.pdf. *“This Resolution provides for the requisites for establishment and execution by the Central Bank of Brazil of the controlled testing environment for financial and payment innovations (Regulatory Sandbox) – Cycle 1, as well as for the applicable procedures and requisites for the classification and the licensing to participate in this environment”*.

¹⁷ Decreto 1234 de 2020 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Artículo 2.35.7.1.1. del artículo 1.

servicios y soluciones sujetos a un marco regulatorio flexible o bajo un conjunto de exenciones regulatorias, por un periodo de tiempo y geografía limitados, en un ambiente controlado”¹⁸.

3 EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN MATERIA DE ESPACIOS SEGUROS DE EXPERIMENTACIÓN REGULATORIA

Teniendo en cuenta las generalidades sobre la definición de ESER mostradas anteriormente, a continuación, se hará una breve descripción sobre la experiencia de distintas autoridades de regulación a nivel internacional de cara a la implementación de estos mecanismos. Específicamente, y reconociendo que existe un gran número de iniciativas de esta naturaleza en diversos países¹⁹, el presente estudio se enfocará en exponer las experiencias de Reino Unido, Estados Unidos, Singapur y Brasil.

3.1 Reino Unido

3.1.1 Financial Conduct Authority: Project Innovate y Regulatory Sandbox en el sector financiero

La *Financial Conduct Authority* (en adelante “FCA”), una de las autoridades regulatorias financieras del Reino Unido²⁰, lanzó en octubre de 2014 una iniciativa para promover la innovación en el sector financiero denominada *Project Innovate*²¹. Desde su lanzamiento, esta iniciativa se enfocó en distintas modalidades de comunicación, acompañamiento y asesoría a compañías vigiladas y no vigiladas por la autoridad financiera, las cuales presentaban ante esta entidad modelos de negocio innovadores y nuevas tecnologías en el sector, por lo general, para verificar su viabilidad de cara al marco regulatorio vigente. Así, *Direct Support*, *Engagement* y *Advice Unit*, son algunas de las iniciativas que se han desarrollado como parte de *Project Innovate* para tales propósitos²². Otras iniciativas en el marco del proyecto, como es el caso de *RegTech*, están encaminadas a desarrollar tecnologías que faciliten el cumplimiento de las normas que hacen parte de la legislación financiera²³.

¹⁸ Resolución 5980 de 2020 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones. Artículo 1.

¹⁹ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento del Grupo del Banco Mundial. *Global Experiences from Regulatory Sandboxes*. Noviembre de 2020. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34789/Global-Experiences-from-Regulatory-Sandboxes.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

²⁰ Financial Conduct Authority. *About the FCA*. 21 de abril del 2016. Disponible en: <https://www.fca.org.uk/about/the-fca>

²¹ Financial Conduct Authority. *The Impact and Effectiveness of Innovate*. Abril de 2019. Pg. 9. Disponible en: <https://www.fca.org.uk/publication/research/the-impact-and-effectiveness-of-innovate.pdf>

²² Ibid. Pg. 10.

²³ Financial Conduct Authority. *The FCA regional and FinTech engagement*. 26 de abril de 2017. Disponible en: <https://www.fca.org.uk/news/speeches/fca-regional-fintech-engagement>. “As part of Project Innovate we also support the development of RegTech – a subset of FinTech that focuses on technologies that may facilitate the delivery of regulatory requirements more efficiently and effectively than existing capabilities. We have now held a number of successful ‘TechSprints’ (more commonly known as hackathons), bringing together market participants together to work collaboratively on shared challenges to assess and solve important problems in financial services”.

Es preciso indicar que algunos de los programas mencionados anteriormente son de gran importancia para fomentar la innovación y el desarrollo de nuevas tecnologías en el sector financiero en el Reino Unido. No obstante, estos no cuentan con las características necesarias para ser consideradas como ESER, siendo estas actividades diferentes desarrolladas en el marco de un centro de innovación o *Innovation Hub*, en los términos previamente definidos. Por lo anterior, vale la pena destacar que una de las iniciativas de mayor reconocimiento en el marco de dicho proyecto ha sido el programa de *Regulatory Sandbox*. La primera iniciativa en incluir los elementos propios de un ESER es atribuible a *Project Catalyst*, lanzado en 2012 por el *Consumer Financial Protection Bureau* de los Estados Unidos²⁴. Este se enfocaba principalmente en destinar una oficina al estudio de las Fintech y a proporcionar asistencia para promover la innovación de tecnologías amigables con el consumidor financiero²⁵, previendo, bajo ciertos escenarios, algunos espacios de prueba dirigidos a ciertos productos financieros²⁶. A pesar de esto, el *Regulatory Sandbox* de la FCA²⁷, en ocasiones es reconocido como el primer ESER implementado formalmente en el mundo²⁸.

Su planeación inicial tuvo lugar en la primera parte del 2015, cuando la FCA evaluó la posibilidad de expandir *Project Innovate* mediante la inclusión de una herramienta que permitiera, además de la asesoría y guía a innovadores financieros, la reducción de algunas barreras regulatorias para facilitar el desarrollo de nuevos modelos de negocio, manteniendo algunas medidas de “salvaguardia”, de

²⁴ Ivo Jenik y Kate Lauer. *Regulatory Sandboxes and Financial Inclusion*. CGAP. Octubre de 2017. Pg. 3. Disponible en: <https://www.cgap.org/sites/default/files/Working-Paper-Regulatory-Sandboxes-Oct-2017.pdf>: “The first sandbox-like framework was set up by the U.S. Consumer Financial Protection Bureau (CFPB) in 2012 under the name Project Catalyst (CFPB 2016). In 2015, the U.K. Financial Conduct Authority (FCA) coined the term “regulatory sandbox” (FCA 2015). Since then, the concept has spread across more than 20 countries from Abu Dhabi to Sierra Leone”.

²⁵ Dan Quan. *A Few Thoughts on Regulatory Sandboxes*. Stanford Center on Philanthropy and Civil Society. Universidad de Stanford. Disponible en:

<https://pacscenter.stanford.edu/a-few-thoughts-on-regulatory-sandboxes/>: “In the U.S., the Consumer Financial Protection Bureau (CFPB) was the first regulatory agency to set up a dedicated fintech office to study fintech and provide assistance to promote consumer friendly innovation. While the CFPB didn’t announce its intention to formally adopt a sandbox until late last year, it did have policies—such as the No Action Letter (NAL) policy—that performed many of the functions of a sandbox. Other agencies, including the OCC, CFTC, SEC, and FDIC, have all set up fintech offices, though none have created regulatory sandboxes so far. At the state level, Arizona, Wyoming, and Utah have launched sandboxes, and other states are at various stages of exploration”.

²⁶ Consumer Financial Protection Bureau. *Project Catalyst Report: Promoting consumer friendly innovation*. Octubre de 2016. Pg. 14-15. Disponible en: https://files.consumerfinance.gov/f/documents/102016_cfpb_Project_Catalyst_Report.pdf.

²⁷ Ibid. “Regulatory sandboxes are no longer a new or exotic concept. The UK Financial Conduct Authority (FCA) is credited with creating the first formal regulatory sandbox and propagating the concept throughout the world. Although there is no consensus on the definition of a sandbox, the FCA has defined it as “a ‘safe space’ in which businesses can test innovative products, services, business models and delivery mechanisms without immediately incurring all the normal regulatory consequences of engaging in the activity in question.”

²⁸ Sharmista Appaya y Mahjabeen Haji. *Four years and counting: What we’ve learned from regulatory sandboxes*. Grupo del Banco Mundial. 18 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/psd/four-years-and-counting-what-weve-learned-regulatory-sandboxes>. “It was not until 2016 that the world saw the creation of the first regulatory sandboxes—frameworks set up by regulators that allow fintech startups to conduct live experiments in a controlled environment under a regulator’s supervision. In only four years, sandboxes have become synonymous with fintech innovation, offering the unique benefit of providing the empirical evidence needed to substantiate decisions in the field”.

manera tal que se garantizara la protección de los consumidores durante su ejecución²⁹. Así mismo, aquel organismo había identificado la necesidad de promover la libre competencia en el mercado, mediante el apoyo de la innovación de carácter disruptivo³⁰. Por lo tanto, después de un cuidadoso análisis sobre las distintas opciones para permitir que *entidades autorizadas, entidades no autorizadas y empresas de servicios tecnológicos*³¹ pudiesen aplicar para entrar a operar en un espacio de experimentación, las diferentes opciones para el ofrecimiento de salvaguardias que hiciesen que aquel espacio fuese seguro para los consumidores³², y las posibles modificaciones regulatorias necesarias para su implementación³³, la FCA optó por la implementación de este nuevo modelo.

Con lo anterior, el ESER, definido como un “*espacio seguro en el que las empresas pueden probar productos, servicios, modelos de negocio y mecanismos de entrega innovadores, sin incurrir inmediatamente en las consecuencias regulatorias normales de participar en dichas actividades*”³⁴, recibió sus primeras aplicaciones para pruebas en 2016. Así, la FCA determinó que durante el primer año de operación, se permitiría el ingreso de un número restringido de agentes para facilitar el futuro desarrollo de la iniciativa con base en los primeros resultados³⁵.

Desde su apertura inicial en 2016, el ESER de la FCA ha llevado a cabo seis (6) rondas de participación con diversos grupos de empresas pertenecientes a distintos sectores de la economía. Cada uno de estos procesos requiere de una etapa de aplicación³⁶, autorización, prueba y salida³⁷. Una vez finalizados, la FCA elabora un reporte con la información recogida, el cual es tenido en cuenta

²⁹ Financial Conduct Authority. *Regulatory Sandbox*. Noviembre de 2015. Pg. 3. Disponible en: <https://www.fca.org.uk/publication/research/regulatory-sandbox.pdf>

³⁰ Ibid. Pg. 5.

³¹ Ibid. Pg. 8, 9. “*Options for unauthorized firms*”, “*Options for authorized firms and outsourcing arrangements*”

³² Ibid. Pg. 9. “*There are a number of approaches that the FCA can take to protect customers that participate in sandbox testing (Appendix 4 sets this out in more detail): Approach 1: As in clinical trials, sandbox firms can only test their new solutions on customers who have given informed consent to be included in testing. Customers are notified of the potential risks and the available compensation. Approach 2: FCA agrees on a case-by-case basis the disclosure, protection and compensation appropriate to the testing activity. Approach 3: Customers have the same rights as customers who engage with other authorised firms (e.g. complain to firm, then to the Financial Ombudsman Service (FOS), and have access to the Financial Services Compensation Scheme (FSCS) if a firm fails). Approach 4: Businesses undertaking sandbox trials are required to compensate any losses (including investment losses) to customers and must demonstrate that they have the resources (capital) to do that (...)* It is important that the safeguards for customers are appropriate to the sandboxing activity. So we prefer approach 2 – the FCA agrees on safeguard proposals on a case-by-case basis (for example, these could be approach 1, 3, or 4 alone or accompanied by some other safeguards). This approach enables flexibility in setting appropriate customer protection for the testing activities.”

³³ Ibid. Pg. 14. Específicamente respecto del *Financial Services and Markets Act* de 2000.

³⁴ Ibid. Pg. 1. “(...) a ‘safe space’ in which businesses can test innovative products, services, business models and delivery mechanisms without immediately incurring all the normal regulatory consequences of engaging in the activity in question”.

³⁵ Ibid. Pg. 18.

³⁶ Financial Conduct Authority. *Applying to the regulatory sandbox*. Última actualización el 6 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.fca.org.uk/firms/innovation/regulatory-sandbox-prepare-application>

³⁷ Deloitte LLP. *A journey through the FCA regulatory sandbox*. Centre for Regulatory Strategy. 2018. Disponible en: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/uk/Documents/financial-services/deloitte-uk-fca-regulatory-sandbox-project-innovate-finance-journey.pdf>

en el diseño e implementación de la siguiente ronda. En línea con lo anterior, el primer grupo de prueba del ESER de la FCA (*Cohort 1*), cuya ventana de aplicación cerró el 8 de julio de 2016, recibió sesenta y ocho (68) aplicaciones, de las cuales fueron admitidas veinticuatro (24), y dentro de las cuales dieciocho (18) realizaron pruebas en el espacio de experimentación³⁸. Un año después de que iniciara su operación, los resultados de este primer grupo fueron calificados como exitosos en la consecución de sus objetivos³⁹. A partir de una serie de indicadores de éxito⁴⁰, entre otros hallazgos, se concluyó que:

- i) El acceso a la experiencia regulatoria que ofreció el ESER redujo el tiempo y el costo de llevar ideas innovadoras al mercado;
- ii) Las pruebas llevadas a cabo en el ESER facilitaron el acceso a las financiaciones para los innovadores;
- iii) Se permitió el trabajo conjunto con innovadores para construir salvaguardias de protección a los consumidores apropiadas;
- iv) Se permitió que los productos financieros fuesen probados e introducidos al mercado.

Igualmente, se destacó que las empresas que hicieron parte de este primer grupo recibieron, en total, alrededor de ciento treinta y cinco millones de libras esterlinas en inversiones⁴¹.

Durante las siguientes rondas de participación, se evidenció un incremento en las aplicaciones recibidas. A modo de ejemplo, para el Grupo 5 (*Cohort 5*) se recibieron noventa y nueve (99) aplicaciones, de las cuales fueron admitidas veintinueve⁴². Igualmente, un gran número de aplicaciones provenían de compañías situadas en otras jurisdicciones (en total, cuarenta y seis de las noventa y nueve aplicaciones recibidas)⁴³. Entre las propuestas presentadas en este último grupo, se encontraron (i) soluciones en materia de identidad digital, (ii) plataformas que *tokenizan* la emisión de instrumentos financieros y (iii) servicios destinados a facilitar un mayor acceso a los servicios financieros para los consumidores en situación de vulnerabilidad⁴⁴. En contraste, para el Grupo 6 (*Cohort 6*), cuyo proceso de aplicación inició en octubre de 2019, la FCA recibió únicamente sesenta y ocho aplicaciones, de las cuales fueron aceptadas veintidós⁴⁵. Respecto de este último grupo, las propuestas estuvieron encaminadas principalmente a desarrollar mecanismos para solucionar

³⁸ Financial Conduct Authority. *Regulatory sandbox – cohort 1*. Última actualización el 15 de junio de 2017. Disponible en: <https://www.fca.org.uk/firms/regulatory-sandbox/cohort-1>

³⁹ Financial Conduct Authority. *Regulatory sandbox lessons learned report*. Octubre de 2017. Pg. 20.

⁴⁰ Ibid. Pg. 5-7.

⁴¹ Financial Conduct Authority. *The Impact and Effectiveness of Innovate*. Abril de 2019. Pg. 5. Disponible en: <https://www.fca.org.uk/publication/research/the-impact-and-effectiveness-of-innovate.pdf>

⁴² Financial Conduct Authority. *Regulatory sandbox – cohort 5*. Última actualización el 20 de mayo de 2019.

⁴³ Financial Conduct Authority. *The Impact and Effectiveness of Innovate*. Abril de 2019. Pg. 5. Disponible en: <https://www.fca.org.uk/publication/research/the-impact-and-effectiveness-of-innovate.pdf>

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Financial Conduct Authority. *Regulatory sandbox – cohort 6*. Última actualización el 14 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.fca.org.uk/firms/regulatory-sandbox/regulatory-sandbox-cohort-6#revisions>

problemas de acceso y exclusión financiera, prevenir la vulnerabilidad de los consumidores financieros y modelos de financiación sostenible⁴⁶.

Las experiencias positivas observadas en *Project Innovate* y su ESER, dieron lugar a que en enero de 2019 la FCA, junto con otras treinta y cinco entidades regulatorias a nivel mundial, impulsara la creación de un nuevo proyecto internacional denominado *Global Financial Innovation Network* (en adelante “GFIN”)⁴⁷. En la actualidad, dicho proyecto está conformada por más de sesenta (60) organizaciones, entre las que se encuentra la Superintendencia Financiera de Colombia (en adelante “SFC”)⁴⁸. En el marco de esta iniciativa, se lanzó un proyecto piloto para realizar pruebas en un espacio seguro de experimentación en más de una sola jurisdicción, denominado *Cross-Border Testing*⁴⁹. En un primer reporte sobre este piloto, publicado en enero de 2020⁵⁰, la GFIN manifestó no haber recibido el plan de prueba esperado de los agentes seleccionados (en total ocho agentes fueron seleccionados)⁵¹. En una reunión de GFIN llevada a cabo en Montreal en octubre de 2019, se acordó que para mediados de 2020 realizaría una convocatoria para un nuevo proceso de aplicaciones⁵². Aquella ventana de aplicación cerró el 31 de diciembre de 2020, de manera que el GFIN admitió la entrada de dos firmas para iniciar las pruebas a finales de 2021⁵³.

3.2 Estados Unidos

3.2.1 Project Catalyst: Un primer avance del “Consumer Financial Protection Bureau”

Como fue mencionado anteriormente, el modelo de *Project Catalyst*, lanzado en 2012 por el *Consumer Financial Protection Bureau* de los Estados Unidos (en adelante “CFPB”), fue la primera iniciativa en este país en contener varios elementos de los ESER contemporáneos⁵⁴. El proyecto,

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Financial Conduct Authority. *Call for Input: Cross-Sector Sandbox*. Mayo de 2019. Pg. 8. Disponible en: <https://www.fca.org.uk/publication/call-for-input/call-for-input-cross-sector-sandbox.pdf>

⁴⁸ Global Financial Innovation Network. *About GFIN*. No hay fecha. Disponible en: <https://www.thegfin.com/about>

⁴⁹ Global Financial Innovation Network. *Cross-Border Testing: Lessons Learned*. Enero de 2020. Disponible en: <https://www.thegfin.com/s/GFIN-CBT-Pilot-lessons-Learned-publication-09012020-FINAL-8247.pdf>

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid. Pg. 5.

⁵² Ibid. Pg. 8.

⁵³ Global Financial Innovation Network. *The Cross-Border Testing. Bedrock AI Inc. and Business Reporting Advisory Group Have been selected by the Global Financial Innovation Network (GFIN) to test and further develop their business solutions through GFIN cross-border testing initiative*. No hay fecha. Disponible en: <https://www.thegfin.com/crossborder-testing>

⁵⁴ Ivo Jenik y Kate Lauer. *Regulatory Sandboxes and Financial Inclusion*. CGAP. Octubre de 2017. Pg. 3. Disponible en: <https://www.cgap.org/sites/default/files/Working-Paper-Regulatory-Sandboxes-Oct-2017.pdf>: “The first sandbox-like framework was set up by the U.S. Consumer Financial Protection Bureau (CFPB) in 2012 under the name Project Catalyst (CFPB 2016). In 2015, the U.K. Financial Conduct Authority (FCA) coined the term “regulatory sandbox” (FCA 2015). Since then, the concept has spread across more than 20 countries from Abu Dhabi to Sierra Leone”.

anunciado el 14 de noviembre de 2012, fue diseñado con el propósito de incentivar la innovación en el sector financiero⁵⁵. Entre otros aspectos, requirió que las compañías que participaran en esta iniciativa propusieran pruebas relacionadas con información crediticia de consumidores financieros⁵⁶. Las últimas, eran analizadas por el regulador para su aprobación, siendo éste el encargado de verificar cómo en cada una se preveía, controlaba y mitigaba el riesgo para el consumidor⁵⁷.

En un reporte de 2016⁵⁸, el CFPB manifestó haber desarrollado varios proyectos en el marco de un programa de pilotos de investigación (*Research pilot program*), el cual funcionó a través de modelos colaborativos con firmas que no necesariamente participaban en el sector financiero. Estos programas, explicó, le permitieron adquirir experiencia sobre cómo el consumidor toma decisiones y hace uso de los productos y servicios ofrecidos, sin limitarse exclusivamente a trabajar con empresas del sector. A modo de ejemplo, en una prueba piloto llevada a cabo entre una oficina de investigación del CFPB y *H&R Block*, una compañía de servicios de preparación de impuestos para personas naturales⁵⁹, se estudió el impacto sobre el comportamiento de los consumidores de bajos ingresos al ofrecerles productos que incentivarán el ahorro en sus devoluciones tributarias⁶⁰. De esta forma, *H&R Block* incurrió en esta iniciativa para estudiar la efectividad de prácticas como la de proveer materiales de información tributaria a los consumidores, como una forma de incentivar el ahorro de aquellas devoluciones⁶¹. La información recolectada mediante esta colaboración fue analizada por ambos actores⁶². Otro ejemplo de dicha colaboración fue el desarrollo exitoso de un piloto de investigación entre *Barclaycard*, *Clarifi* y aquella oficina de investigación, mediante la cual se estudiaron los efectos de un modelo de educación financiera para consumidores con riesgo de no pago de sus tarjetas de crédito⁶³.

⁵⁵ Consumer Financial Protection Bureau. *Project Catalyst Report: Promoting consumer friendly innovation*. Octubre de 2016. Pg. 16. Disponible en: https://files.consumerfinance.gov/f/documents/102016_cfpb_Project_Catalyst_Report.pdf. “Subsection 1032(e) of the Dodd-Frank Act gives the Bureau the authority, under certain circumstances, to waive both statutory and regulatory disclosure requirements for companies that want to test innovative versions of federal disclosures. Under that authority, the Bureau has developed the Trial Disclosure Waiver Policy, which allows companies to test, on a trial basis, potential disclosure improvements that stand to benefit consumers”.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid. “Of course, before approving any such testing through the Trial Disclosure Waiver Policy, the Bureau carefully considers the extent to which the program anticipates, controls for, and mitigates risks to consumers. Data from a trial can help the Bureau determine if a proposed disclosure innovation delivers the anticipated benefits, such as improved consumer understanding or company cost savings, and to further identify any unanticipated risks or side effects. Such trials can ultimately help inform the Bureau’s broader work to improve consumer disclosures across all consumer financial markets”.

⁵⁸ Ibid. Pg. 17.

⁵⁹ H&R Block. *A little about H&R Block: Ok. A lot about H&R Block*. 2019. Pg. 1. Disponible en: <https://www.hrblock.com/corporate/pdfs/hrb-factsheet.pdf>

⁶⁰ Consumer Financial Protection Bureau. *Project Catalyst Report: Promoting consumer friendly innovation*. Octubre de 2016. Pg. 20.

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.

A pesar de que estas y otras iniciativas llevadas a cabo en el marco de *Proyect Catalyst* se mostraron como un precedente importante en la investigación de productos y servicios financieros, y colaboraciones con todo tipo de participantes, en un reporte de 2020 del Grupo del Banco Mundial, fue evidenciado que aquella iniciativa había dejado de ser empleada por este regulador financiero⁶⁴.

No obstante, en los años siguientes al lanzamiento de este proyecto, tanto el CFPB como otros reguladores financieros estadounidenses han avanzado en el desarrollo de estos espacios, que hacen de este país uno de los casos excepcionales en tener más de un solo ESER operacional⁶⁵. En seguida se mencionarán algunos aspectos relevantes de los espacios que han sido desarrollados recientemente a nivel federal y a nivel estatal.

3.2.2 Product Sandbox y Compliance Assistance Sandbox Policy: Desarrollos recientes a nivel federal

La experiencia con *Proyect Catalyst* permitió que el CFPB estructurara nuevas iniciativas de innovación en el sector financiero estadounidense. El marco regulatorio para un proyecto más reciente denominado *Product Sandbox* fue publicada en el Registro Federal el 13 de diciembre de 2018⁶⁶. Aquella iniciativa regulatoria estableció el marco general de distintos aspectos relacionados con el funcionamiento de aquel ESER⁶⁷. De manera específica, la Parte III de esta propuesta previó, entre otros aspectos, disposiciones relacionadas con las formas de flexibilización y exenciones de las normas vigentes para los participantes, la información que debía ser suministrada por los agentes interesados en la presentación de sus propuestas, criterios de evaluación de aplicaciones por parte del regulador, el procedimiento para conceder las autorizaciones, los procedimientos para conceder exenciones regulatorias, la coordinación con otras autoridades para la implementación del ESER, y algunas medidas de manejo de información en el marco del espacio de prueba⁶⁸.

⁶⁴ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento del Grupo del Banco Mundial. *Global Experiences from Regulatory Sandboxes*. Noviembre de 2020. Pg. 22. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34789/Global-Experiences-from-Regulatory-Sandboxes.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. “Some countries with multiple sandboxes, such as Brazil, Nigeria, and the United States, have both announced and operational sandboxes. These countries are represented as having operational sandboxes”. Pg. 76.

⁶⁵ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento del Grupo del Banco Mundial. *Global Experiences from Regulatory Sandboxes*. Noviembre de 2020. Pg. 22. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34789/Global-Experiences-from-Regulatory-Sandboxes.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. “Some countries with multiple sandboxes, such as Brazil, Nigeria, and the United States, have both announced and operational sandboxes. These countries are represented as having operational sandboxes”.

⁶⁶ Policy on No-Action Letters and the BCFP Product Sandbox del Consumer Financial Protection Bureau de los Estados Unidos de América. 13 de diciembre de 2018. Registro Federal Vol. 83, No. 239 del 13 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2018-12-13/pdf/2018-26873.pdf>

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Ibid. Parte III. “This part consists of seven sections: Section A describes the three types of relief available to participants in the BCFP Product Sandbox. Section B describes information that should be included in applications for admission to the BCFP Product Sandbox. Section C lists factors the Bureau intends to consider in deciding whether to grant an application for admission to the BCFP Product Sandbox. Section D describes procedures for granting admission to the BCFP Product Sandbox. Section E describes procedures for granting extensions of participation in the BCFP Product Sandbox. Section F

Así, entre otras medidas, facultaba al CFPB para otorgar a los participantes una serie de exenciones regulatorias, que le proporcionarían cierto grado de *inmunidad*⁶⁹ frente a la aplicación de normas de autoridades federales o estatales en el desarrollo de sus pruebas. Al respecto, este marco legal permitía que fuese el mismo agente interesado quien identificara y solicitara las exenciones regulatorias necesarias durante el periodo de prueba⁷⁰. Por otro lado, desde la etapa de aplicación, los participantes debían identificar los riesgos potenciales para los consumidores que pudiese representar su iniciativa, y los mecanismos de mitigación de dichos riesgos, así como las medidas a implementar en el evento en que se materialice un daño no anticipado a los consumidores⁷¹. Igualmente, bajo esta propuesta de marco regulatorio, no se impuso un tiempo límite a la duración de las pruebas, al volumen de transacciones realizadas, o el número de consumidores a los que les es ofrecido el producto o servicio, siendo el mismo agente quien debía proponer aquellas limitaciones al CFPB⁷².

Como se mencionó anteriormente, la propuesta de marco legal de *Product Sandbox* previó también algunas disposiciones relacionadas con la coordinación entre el CFPB y otras autoridades gubernamentales. Frente a este punto, la iniciativa bajo estudio establecía que los proyectos debían ser llevados a cabo en coordinación con otras agencias federales, así como de reguladores estatales, cuando ello fuese procedente, de manera tal que existiera un tratamiento regulatorio consistente en cuanto al ofrecimiento de productos y servicios financieros⁷³.

describes how the Bureau intends to coordinate with other regulators with respect to the BCFP Product Sandbox. Section G describes Bureau disclosure of information about the BCFP Product Sandbox”.

⁶⁹ Ibid. Parte III, Sección A, Numeral 2. “*Where the Bureau provides such an exemption to a recipient(s), the recipient(s) would be immune from enforcement actions by any Federal or State authorities, as well as from lawsuits brought by private parties, based on the relevant statutory or regulatory provisions and on the recipient’s (or recipients’) offering or providing the described aspects of the product or service”.*

⁷⁰ Ibid. Parte III, Sección B, Num. 6. “*An identification of the statutory and regulatory provisions from which the applicant(s) seeks relief, the type of relief sought (approval, exemption, and/or no-action relief), and an identification of the potential uncertainty, ambiguity or barrier that such relief would address”.*

⁷¹ Ibid. Parte III, Sección B, Num. 5. “*An explanation of the potential consumer risks posed by the product or service and/or the manner in which it is offered or provided, and how the applicant(s) intends to mitigate such risks, including any plans for addressing unanticipated consumer harms and the amount of resources available to provide restitution for material, quantifiable, economic harm to consumers caused by the applicant’s (or applicants’) offering or providing the product or service”.*

⁷² Ibid. Parte III, Sección B, Num. 3. “*The requested duration of participation in the BCFP Product Sandbox, and a description of any other limitations on participation, such as limits on the volume of transactions, the number of consumers to which the product or service is to be offered or provided, or geographic scope.”*

⁷³ Ibid. Parte III, Sección F. “*Section 1015 of the Dodd-Frank Act instructs the Bureau to coordinate with Federal agencies and State regulators, as appropriate, to promote consistent regulatory treatment of consumer financial and investment products and services.[90] Similarly, section 1042(c) of the Dodd-Frank Act instructs the Bureau to provide guidance in order to further coordinate actions with the State attorneys general and other regulators.[91] Such coordination includes coordinating in circumstances where other regulators have chosen to limit their enforcement or other regulatory authority. One method of limiting such authority is through a State sandbox, or group of State sandboxes, or other limited scope State authorization program (“State sandbox”).[92] The Bureau is interested in entering into agreements with State authorities that operate or plan to operate a State sandbox that would provide for an alternative means of admission to the BCFP Product Sandbox, i.e., alternative to the process described in Sections II.B, II.C, and II.D. Furthermore, the Bureau wishes to coordinate with other regulators more generally. To this end, the Bureau intends to enter into agreements whenever practicable to coordinate relief under Part II with similar forms of relief offered by State, Federal, or international regulators”.*

La propuesta del *Product Sandbox* fue posteriormente reemplazada por la *Compliance Assistance Sandbox Policy*⁷⁴. Aquella versión, actualmente implementada y operada por el regulador, está compuesta por una estructura similar a la de la propuesta anterior⁷⁵, no obstante, introduciendo varios cambios sustanciales. Entre estos cambios, se destaca que fue modificada la naturaleza de las exenciones regulatorias, no siendo otorgado el nivel de *inmunidad* inicialmente propuesto⁷⁶.

3.2.3 Kentucky, Utah, Arizona y Wyoming: Otros modelos a nivel estatal

Es importante destacar que la experiencia estadounidense ha mostrado también importantes desarrollos por parte de los reguladores financieros estatales. Al tiempo en que fueron desarrollados algunos de los modelos al nivel federal, el Estado de Kentucky introdujo en mayo de 2019 un primer marco legal de ESER en el sector asegurador (H.B. 386)⁷⁷. Aquel espacio de experimentación estaría a cargo del Departamento de Seguros del Estado⁷⁸. Dentro de la información que debe ser suministrada por los agentes para participar en el ESER de Kentucky, se exige una explicación de la innovación del producto o servicio propuesto, el beneficio que este generaría para los consumidores, y para la estabilidad del sistema financiero a nivel estatal⁷⁹.

⁷⁴ Policy on the Compliance Assistance Sandbox del Consumer Financial Protection Bureau de los Estados Unidos de América. 13 de septiembre de 2019. Registro Federal Vol. 84, No. 178 del 13 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2019-09-13/pdf/2019-19762.pdf> “The primary purpose of the CAS Policy is to provide a mechanism through which the Bureau may more effectively carry out its statutory purpose and objectives by better enabling compliance in the face of regulatory uncertainty. One of the Bureau’s core statutory functions is to issue guidance implementing Federal consumer financial law,⁸ and the Director is authorized to issue such guidance as may be necessary or appropriate to carry out that law and to prevent regulated entities from evading it.⁹ To that end, Congress has instructed courts to treat Bureau determinations on the meaning and interpretation of such law as those of an agency with exclusive authority to interpret it”.

⁷⁵ Ibid. Capítulo VIII: Compliance Assistance Sandbox Policy. “The Policy consists of eight sections: Section A describes the compliance assistance available under the Policy; Section B describes information to be included in an application for compliance assistance; Section C describes factors the Bureau intends to consider in deciding whether to grant an application for compliance assistance; Section D describes the standard procedures the Bureau intends to use in providing compliance assistance; Section E describes procedures the Bureau intends to use for granting extensions of, modifying, and terminating compliance assistance; Section F describes alternative application, assessment, and issuing procedures that the Bureau may use for certain circumstances; Section G describes how the Bureau intends to coordinate with other regulators with respect to compliance assistance; and Section H describes the Bureau’s intentions regarding disclosure of information relating to approvals.

⁷⁶ Ibid. Chapter II: Summary of the Compliance Assistance Sandbox Policy. “*The Proposed Sandbox Policy would have provided for the issuance of exemptions by order from regulatory and certain statutory requirements. As explained further below, the final CAS Policy does not include such exemptions, but the Bureau does intend to propose a legislative rule providing for the issuance, by order, of exemptions from regulatory requirements, as well as other categories of exemptions, as an additional form of assistance. The Bureau also intends to issue a proposal regarding the issuance of interpretive letters, and other forms of interpretive guidance. These developments have been informed by comments received in response to the Proposed Sandbox Policy.*”.

⁷⁷ Susan West. *Kentucky Creates Insurance Innovation “Sandbox”*. Pagina Oficial del Estado de Kentucky. No hay fecha. Disponible en: <https://kentucky.gov/Pages/Activity-stream.aspx?n=PPC&prId=70>

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid.

El Estado de Utah introdujo también su primer marco legal (H.B. 378) para la implementación de un ESER en materia de Fintech en 2019, con el cual se buscó permitir que modelos de negocio pudiesen realizar pruebas sin que fuese necesario contar con las licencias estatales requeridas para ofrecer ciertos productos o servicios financieros⁸⁰. Por otra parte, el modelo de ESER implementado por Arizona (H.B. 2434), el más antiguo de los ESER estatales, incluye varias disposiciones específicas que limitan a los participantes a realizar transacciones con no más de diez mil (10.000) clientes, y permite que los participantes realicen préstamos individuales de hasta USD \$ 50.000⁸¹. El Estado de Wyoming introdujo también un ESER para realizar pruebas en materia de Fintech (H.B.0057) en 2019⁸².

3.3 Singapur

3.3.1 Singapore Monetary Authority: Fintech Regulatory Sandbox

La Autoridad Monetaria de Singapur (*Monetary Authority of Singapore*, en adelante “MAS”), lanzó su ESER para el desarrollo de Fintech en noviembre de 2016⁸³. Este es conocido como el “*Fintech Regulatory Sandbox*”⁸⁴. El propósito de la MAS a través de este espacio de prueba es el de incentivar la experimentación por desarrolladores de Fintech, proporcionando un entorno específico por un tiempo de duración determinado para cumplir con cuatro (4) principales requisitos: incrementar la eficiencia, alcanzar un mejor manejo de los riesgos, crear nuevas oportunidades e, incrementar el bienestar de las personas⁸⁵. Igualmente, la MAS prevé algunas causales de rechazo automáticas para operar en el ESER: en primer lugar, que el servicio financiero propuesto sea similar a otros servicios que ya estén siendo ofrecidos en Singapur, a menos que el agente interesado demuestre: (i) que para dicho servicio se emplea una tecnología diferente, o (ii) que la misma tecnología para dicho servicio se esté empleando de manera diferente, y en segundo lugar, que el agente interesado no haya

⁸⁰ Anthony Kaye. *Utah's new Regulatory Sandbox*. Ballard Spahr, LLP. 11 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.consumerfinancemonitor.com/2019/06/11/utahs-new-regulatory-sandbox/#:~:text=Regulatory%20sandboxes%20are%20laboratories%20for,sponsor%20of%20Utah%EF%BF%A2%EF%BE%80%EF%BE%99s%20legislation%2C%20Rep>

⁸¹ Scott Pearson. Arizona Enacts “regulatory sandbox” for fintech companies; Ballard Spahr to hold June 13 webinar. 9 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.consumerfinancemonitor.com/2018/04/09/arizona-enacts-regulatory-sandbox-for-fintech-companies-ballard-spahr-to-hold-june-13-webinar/>

⁸² Anthony Kaye. *Wyoming creates fintech sandbox*. Ballard Spahr, LLP. 5 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.consumerfinancemonitor.com/2019/06/05/wyoming-creates-fintech-sandbox/>

⁸³ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento del Grupo del Banco Mundial. *Global Experiences from Regulatory Sandboxes*. Noviembre de 2020. Pg. 36. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34789/Global-Experiences-from-Regulatory-Sandboxes.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

⁸⁴ Autoridad Monetaria de Singapur. *Overview of Regulatory Sandbox*. No hay fecha. Disponible en: <https://www.mas.gov.sg/development/fintech/regulatory-sandbox#>

⁸⁵ Autoridad Monetaria de Singapur. *Fintech Regulatory Sandbox Guidelines*. Noviembre de 2016. Pg. 5. Disponible en: <https://www.mas.gov.sg/-/media/MAS/Smart-Financial-Centre/Sandbox/FinTech-Regulatory-Sandbox-Guidelines-19Feb2018.pdf?la=en&hash=B1D36C055AA641F580058339009448CC19A014F7>

demostrado que ha llevado a cabo una debida diligencia, la cual incluye haber probado el producto o servicio propuesto en un ambiente de prueba controlado⁸⁶.

En la actualidad existen dos vías de acceso al ESER. Para los casos en que las propuestas involucren modelos de negocio complejos, en los que el balance de los riesgos y beneficios del experimento deben ser sopesados para un diseño individual del espacio controlado, los interesados deben aplicar por la vía de *Sandbox* ordinaria. En los casos en que las actividades propuestas representan bajos riesgos, fácilmente entendibles en el mercado, los aplicantes pueden aplicar por vía de un mecanismo excepcional de *Sandbox Express*, mediante el cual el tiempo de aprobación es menor, y se rigen por algunas reglas de carácter predeterminado para el funcionamiento del ESER⁸⁷. En el primer caso, el tiempo máximo de duración de las pruebas, dependerá de la complejidad de cada caso, mientras que en el segundo, las pruebas pueden ser realizadas por hasta nueve (9) meses⁸⁸.

Así mismo, la MAS prevé criterios específicos de evaluación de las propuestas presentadas para operar dentro del espacio de prueba. En este orden de ideas, para ingresar al *Fintech Regulatory Sandbox*, se debe cumplir con los siguientes requisitos⁸⁹:

1. El servicio financiero propuesto incluye tecnología nueva o emergente, o usos de tecnología existente de una manera innovadora;
2. El servicio financiero propuesto aborda un problema o aporta beneficios a consumidores o la industria;
3. El aplicante tiene la intención y la capacidad de implementar el servicio financiero propuesto en Singapur en una mayor escala, una vez ha salido del ESER. Si hay excepciones razonables por las que el servicio financiero propuesto no se puede implementar en Singapur (por ejemplo, porque su comercialización en Singapur no es económicamente viable), el solicitante debe estar preparado para seguir contribuyendo a Singapur de otras formas, como continuar los esfuerzos de desarrollo del servicio financiero propuesto en el país;
4. Los escenarios de prueba y los resultados esperados de la experimentación del ESER están claramente definidos, de manera que se reporte a la MAS respecto del progreso de la prueba, con base en un cronograma acordado previamente;
5. Se definen claramente los límites de la prueba dentro del ESER, de manera que puedan ser ejecutados al tiempo que se protegen suficientemente los intereses de los consumidores y la integridad del sector;
6. Fueron evaluados los riesgos significativos que puedan surgir del servicio financiero propuesto, y propone los mecanismos de mitigación correspondientes. Por ejemplo, se puede proporcionar evidencia de pruebas preliminares de la propuesta servicio financiero como

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Autoridad Monetaria de Singapur. *Overview of Regulatory Sandbox*. Disponible en: <https://www.mas.gov.sg/development/fintech/regulatory-sandbox#>

⁸⁸ Baker MacKenzie. *International Guide to Regulatory Fintech Sandboxes*. 2018. Pg. 22. Disponible en: https://www.bakermckenzie.com/en/-/media/files/insight/publications/2018/12/guide_intlguideregulatorysandboxes_dec2018.pdf

⁸⁹ Autoridad Monetaria de Singapur. *Fintech Regulatory Sandbox Guidelines*. Noviembre de 2016. Pg. 5-6. Disponible en: <https://www.mas.gov.sg/-/media/MAS/Smart-Financial-Centre/Sandbox/FinTech-Regulatory-Sandbox-Guidelines-19Feb2018.pdf?la=en&hash=B1D36C055AA641F580058339009448CC19A014F7>

parte de la aplicación *sandbox*, identificando los riesgos descubiertos de las pruebas preliminares y la propuesta de mitigación de riesgos.

7. Se define claramente una estrategia aceptable de salida y transición en caso de que el servicio financiero propuesto tenga que ser discontinuado, o puede ser implementado en una escala más amplia después de salir del espacio de prueba.

De esta forma, una vez recibida la totalidad de la información exigida, la autoridad monetaria contará con un plazo de veintiún (21) días hábiles para informar al interesado sobre su viabilidad para participar en el ESER. Dicha etapa es seguida de una etapa de evaluación de la propuesta, cuyo tiempo de duración dependerá de la complejidad de esta, así como de los requisitos regulatorios involucrados en su implementación. A esta le sigue una etapa de experimentación, en la que, entre otras disposiciones, el participante deberá informar a los consumidores financieros sobre la naturaleza de *prueba* de los productos ofrecidos, y los potenciales riesgos asociados a los mismos⁹⁰. No obstante, estos requisitos variarán dependiendo de si el interesado accedió a la vía regular o al mecanismo de *Sandbox Express*⁹¹.

Para el periodo entre noviembre de 2019 y marzo de 2022, únicamente cuatro (4) firmas habían sido admitidas para realizar sus pruebas en el marco del *Fintech Regulatory Sandbox* de la MAS, dentro de las cuales una de ellas finalizó sus pruebas el 7 de enero de 2021, otra de ellas el 27 de junio de 2021, una firma está autorizada para operar hasta el 22 de febrero de 2022 y una última hasta el 14 de marzo del 2022⁹². Por otro lado, vale la pena destacar que este espacio de prueba ha sido de gran ayuda para el desarrollo de tecnología para los servicios de seguros, incrementando la demanda en *InsureTech*⁹³.

3.3.2 Ministerio de Salud de Singapur: Un avance en Healthtech

El Ministerio de Salud de Singapur lanzó en abril de 2018 un programa de experimentación (*Licensing Experimentation and Adaptation Programme*, en adelante “**LEAP**”) con el objetivo de obtener un mayor conocimiento sobre servicios innovadores en el sector de la salud, mediante alianzas con el sector privado⁹⁴. A través de esta iniciativa, el Ministerio estructuró un programa para el apoyo a la innovación, garantizando, de manera simultánea, la seguridad y el bienestar de los pacientes⁹⁵.

⁹⁰ Ibid. Pg. 8-9.

⁹¹ Baker MacKenzie. *International Guide to Regulatory Fintech Sandboxes*. 2018. Pg. 23. Disponible en: https://www.bakermckenzie.com/en/-/media/files/insight/publications/2018/12/guide_intlguideregulatorysandboxes_dec2018.pdf

⁹² Autoridad Monetaria de Singapur. *List of sandbox experiments*. No hay fecha. Disponible en: <https://www.mas.gov.sg/development/fintech/sandbox>

⁹³ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento del Grupo del Banco Mundial. *Global Experiences from Regulatory Sandboxes*. Noviembre de 2020. Pg. 36. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34789/Global-Experiences-from-Regulatory-Sandboxes.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁹⁴ Ministerio de Salud de Singapur. *Licensing experimentation and adaptation programme (LEAP) – A MOH Regulatory Sandbox*. No hay fecha. Disponible en: [https://www.moh.gov.sg/home/our-healthcare-system/licensing-experimentation-and-adaptation-programme-\(leap\)---a-moh-regulatory-sandbox](https://www.moh.gov.sg/home/our-healthcare-system/licensing-experimentation-and-adaptation-programme-(leap)---a-moh-regulatory-sandbox)

⁹⁵ Ibid.

De esta forma, en el marco de este espacio de experimentación, el Ministerio inició un trabajo conjunto con prestadores de servicios de *telemedicina* y de *medicina móvil* para tener un mejor entendimiento acerca de los riesgos asociados a la prestación de estos servicios⁹⁶. Para estos efectos, la telemedicina se refiere al uso de tecnologías de la información y de las comunicaciones para mejorar el estado de salud de los pacientes al facilitar su acceso a información y asistencia médica⁹⁷. Por otro lado, la medicina móvil, conocida también como *mHealth*, hace referencia al uso de dispositivos móviles, como los teléfonos inteligentes, para el acceso a servicios e información de salud⁹⁸. En este orden de ideas, el LEAP funcionó como un espacio en el que distintos proveedores de servicios de salud pudieron realizar pruebas relacionados con este tipo de tecnologías, previo a que a estos les fuesen otorgadas licencias para operar mediante estos modelos de negocio a partir del año 2022, en el marco del *Healthcare Services Act*⁹⁹.

A partir de su lanzamiento en 2018, el Ministerio de Salud trabajó con once proveedores de servicios de telemedicina que presentaron distintos modelos de negocio, en el marco de los objetivos de telemedicina impuestos por el LEAP¹⁰⁰.

3.4 Brasil

3.4.1 *Sandbox Regulatório* del Banco Central: La propuesta *LIFT*

El *Sandbox Regulatório* del Banco Central (en adelante “BCB”) es uno de los modelos de ESER actualmente adoptados para el sector financiero en Brasil¹⁰¹. Aquella iniciativa fue desarrollada con la creación del *Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas* (en adelante “LIFT”) en mayo

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Organización Mundial de la Salud. *Telemedicine Opportunities and Developments in Member States*. 2010. Pg. 8. Disponible en: https://www.who.int/goe/publications/goe_telemedicine_2010.pdf “Telemedicine, a term coined in the 1970s, which literally means “healing at a distance”, signifies the use of ICT to improve patient outcomes by increasing access to care and medical information”.

⁹⁸ Vital Wave Consulting. *MHealth for Development: The Opportunity of Mobile Technology for Healthcare in the Developing World*. United Nations Foundation. 2009. Pg. 8. Disponible en: <https://web.archive.org/web/20121203014521/http://vitalwaveconsulting.com/pdf/2011/mHealth.pdf>

⁹⁹ Ministerio de Salud de Singapur. *Healthcare Services Act*. No hay fecha. Disponible en: <https://www.moh.gov.sg/hcsa/about-hcsa>. “The Ministry of Health (MOH) intends to replace the PHMCA with the new HCSA. In addition to better safeguarding the safety and well-being of patients in the changing healthcare environment while enabling the development of new and innovative services that benefit patients, it also strengthens governance and regulatory clarity for better continuity of care to patients, and addresses wider issues of patient welfare”.

¹⁰⁰ Ministerio de Salud de Singapur. *Voluntary Listing of Direct Telemedicine Service Providers To Help Patients Make Informed Choices*. 26 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.moh.gov.sg/news-highlights/details/voluntary-listing-of-direct-telemedicine-service-providers-to-help-patients-make-informed-choices>

¹⁰¹ Banco Central de Brasil. *Regulatory Sandbox*. No hay fecha. Disponible en: <https://www.bcb.gov.br/en/financialstability/regulatorysandbox>

de 2018¹⁰². LIFT es una iniciativa del BCB que funciona como una *incubadora*¹⁰³ y como un ESER, de manera tal que su propósito es tanto el de acelerar el desarrollo de modelos empresariales, como el de permitir el ingreso de proyectos que se encuentran en una etapa temprana de desarrollo¹⁰⁴.

Con ocasión de esta iniciativa, el propósito del BCB ha sido el de promover la inclusión financiera y reducir los costos asociados a la actividad crediticia mediante una mejor regulación y un funcionamiento más eficiente del sistema financiero¹⁰⁵. Como se mencionó, una de las diferencias clave de este modelo es que no exige propuestas de productos o servicios financieros terminados o con un desarrollo avanzado para entrar en operación. Contrario a esto, es permitido que los aplicantes presenten propuestas en etapas iniciales, de manera que LIFT ayude a estos participantes a avanzar hacia una fase de *prototipo*, lo cual es logrado mediante la colaboración entre los participantes y el regulador¹⁰⁶. Esto requiere de una cooperación con otras organizaciones, como es el caso de la *Federação Nacional de Associações dos Servidores do Banco Central*, y representantes de firmas del sector privado, tales como *Oracle, Amazon Web Services, IBM y Microsoft*¹⁰⁷. Otro elemento importante para destacar es que el modelo de ESER de LIFT, a diferencia de otros espacios, no da lugar a una exención de las disposiciones regulatorias, por lo que los participantes deben comprender el nivel de regulación aplicable que deberán respetar para obtener la licencia de funcionamiento correspondiente¹⁰⁸.

¹⁰² Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento del Grupo del Banco Mundial. *Global Experiences from Regulatory Sandboxes*. Noviembre de 2020. Pg. 34. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34789/Global-Experiences-from-Regulatory-Sandboxes.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

¹⁰³ Ministerio de Ciencias, Tecnología e Innovación. *Incubadora de Empresas de Base Tecnológica*. No hay fecha. Disponible en: <https://www.minciencias.gov.co/reconocimiento-actores/incubadoras-empresas-base-tecnologica-iebt>. Las incubadoras de empresas de base tecnológica son definidas por el Ministerio de Ciencias, Tecnología e Innovación como “Organizaciones públicas o privadas, con personería jurídica propia o dependientes de otra organización, dedicadas a apoyar la creación de empresas de base tecnológica, acelerar el crecimiento y viabilizar proyectos empresariales innovadores. Para ello ofrecen recursos y servicios que pueden incluir renta de espacios físicos, capitalización, coaching, acceso a una red de contactos y otros servicios básicos”. A pesar de que esta es la definición es adoptada para efectos de la Resolución 1473 de 2016, puede ser empleada para describir, en términos generales, las incubadoras de empresas en materia de Fintech.

¹⁰⁴ Ibid. “In May 2018, the Central Bank of Brazil (BCB) launched the Laboratory of Financial and Technological Innovations (LIFT), a fintech incubator and a sandbox to accelerate the development of start-ups and accept submissions from early-stage innovators.”

¹⁰⁵ Rachel King. *Sandbox Initiative: Central Bank of Brazil*. Central Banking. 4 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://www.centralbanking.com/fintech/4397616/sandbox-initiative-central-bank-of-brazil>

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento del Grupo del Banco Mundial. *Global Experiences from Regulatory Sandboxes*. Noviembre de 2020. Pg. 34. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34789/Global-Experiences-from-Regulatory-Sandboxes.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

¹⁰⁸ Rachel King. *Sandbox Initiative: Central Bank of Brazil*. Central Banking. 4 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://www.centralbanking.com/fintech/4397616/sandbox-initiative-central-bank-of-brazil>. “Lift is unlike other regulatory sandboxes in that it does not waive regulatory rules, ensuring participants understand the level of regulation they will need to uphold once they are ready to be licensed”.

El modelo de asociaciones entre LIFT y las firmas del sector privado para apoyar a los participantes del ESER, no solo permite el lanzamiento de estos proyectos al mercado por fuera del espacio de prueba, sino que ha sido reconocido como un incentivo importante al emprendimiento, a la competitividad en el mercado y la innovación en el sector financiero brasileño¹⁰⁹.

El funcionamiento del ESER del BCB es estructurado mediante diferentes ciclos de operación reglamentados, en cada caso, por dicha autoridad financiera, los cuales en ningún caso pueden exceder el tiempo de duración de un año¹¹⁰. Los lineamientos generales para el funcionamiento de este modelo de ESER están contenidos en la Resolución BCB No. 29 de 2020. El marco legal para el establecimiento y ejecución de las distintas etapas asociadas al primer ciclo del *Sandbox Regulatório*, el cual se está desarrollando desde el 4 de enero de 2021, es la Resolución BCB No. 50 de 2020¹¹¹. Así, las prioridades estratégicas para este primer ciclo incluyen, entre otras, soluciones para el mercado cambiario, fomento del mercado de capitales mediante mecanismos de sinergia con el mercado crediticio, fomento del crédito a microempresarios y pequeñas empresas, soluciones para el entorno de *Open Banking* brasileño, soluciones para el mercado crediticio rural, soluciones para incrementar la competencia dentro del Sistema Financiero Nacional y el Sistema de Pagos Brasileño, y soluciones financieras y de pago destinadas a promover la inclusión financiera¹¹².

Este modelo cuenta con una fase de selección y autorización, una fase de pruebas y monitoreo y una fase final de salida¹¹³. De esta forma, la ventana de aplicación para el primer ciclo del *Sandbox Regulatório* del BCB estuvo abierta entre el 22 de febrero y el 19 de marzo de 2021, dentro de los cuales el regulador escogería diez iniciativas. El periodo para seleccionar y anunciar a los aplicantes seleccionados fue programado entre el 22 de marzo y el 25 de junio de 2021, el cual podría ser prorrogado por hasta noventa (90) días más¹¹⁴.

Respecto de las iniciativas de ESER en Brasil en materia financiera, también vale la pena mencionar que, en 2019, el Ministerio de Economía (*Ministerio da Economia do Brasil*), el BCB, la Comisión de Valores (*Comissão de Valores Mobiliários*) y la Superintendencia de Seguros Privados

¹⁰⁹ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento del Grupo del Banco Mundial. *Global Experiences from Regulatory Sandboxes*. Noviembre de 2020. Pg. 35. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34789/Global-Experiences-from-Regulatory-Sandboxes.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. “Partners provide guidance, as well as products and services to support sandbox applicants with prototypes; in many cases, they partner with startups to launch in the sandbox and eventually in the Brazilian market. This approach allows LIFT and the BCB to help stimulate entrepreneurship, increase competition, and introduce a new range of innovative solutions to enhance the Brazilian financial sector, such as increasing financial education and inclusion, making credit cheaper, modernizing legislation, and making the financial system more efficient”.

¹¹⁰ Banco Central de Brasil. *Regulatory Sandbox*. Disponible en: <https://www.bcb.gov.br/en/financialstability/regulatorysandbox>

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Ibid.

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Resolución No. 50 de 2020 del Banco Central de Brasil. Artículo 5. Disponible en: https://www.bcb.gov.br/content/config/Documents/Regulatory_Sandbox_Regulation_BCB_Resolution_50_2020.pdf

(*Superintendência de Seguros Privados*) anunciaron la implementación de un ESER conjunto en materia de Fintech, criptomonedas y el uso de *blockchain*¹¹⁵.

En este orden de ideas, para mayo de 2021, se habían presentado por lo menos treinta y dos (32) proyectos para prueba en este espacio de experimentación, de los cuales por lo menos seis (6) se enfocaban en el uso de tecnología *blockchain*. Se espera que siete de estos proyectos sean seleccionados para entrar a operar en el ESER de estas cuatro autoridades regulatorias, limitando la etapa de prueba, en principio, a un año para cada proyecto¹¹⁶.

4 EXPERIENCIA COLOMBIANA EN MATERIA DE ESPACIOS SEGUROS DE EXPERIMENTACIÓN REGULATORIA

En los últimos años, el país se han impulsado iniciativas de experimentación regulatoria, tanto en el sector financiero como en otros sectores de la economía, siendo Colombia uno de los pioneros a nivel mundial en promover un ESER en servicios de comunicaciones¹¹⁷. Lo anterior se ha constituido en una oportunidad para identificar retos en cuanto al diseño, implementación y evaluación de este tipo de escenarios¹¹⁸. En seguida se hará una breve descripción del marco normativo vigente, así como del estado actual de algunos de los desarrollos de ESER en Colombia.

4.1 CONPES 3975 de 2019

Uno de los principales marcos normativos de política pública creados para la implementación de ESER está contenido en el Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3975 de 2019¹¹⁹, expedido por el Departamento Nacional de Planeación. Dicho documento establece dos acciones concretas para la implementación de ESER en Colombia, mediante las cuales se busca garantizar que nuevas tecnologías y modelos de negocio se desarrollen en condiciones controladas que permitan evaluar diferentes mercados¹²⁰, así como promover el

¹¹⁵ Diana Aguilar. *Four of Brazil's major financial authorities have come together to regulate emerging technologies, including blockchain*. Coindesk. Junio 17 de 2019. Disponible en: <https://www.coindesk.com/brazil-financial-authorities-announce-regulatory-sandbox-for-blockchain>

¹¹⁶ Sandali Hendagama. *Census 2021: Crypto Is Booming in Brasil, but Regulatoris Lag Behind*. Coindesk. 7 de mayo de 2021. Disponible en: <https://www.coindesk.com/crypto-is-booming-in-brazil-but-regulations-lag-behind>

¹¹⁷ Comisión de Regulación de Comunicaciones. *CRC inicia actividades de implementación del primer Sandbox regulatorio en servicios de comunicaciones en el mundo*. 2 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/noticia/crc-inicia-actividades-de-implementacion-del-primer-sandbox-regulatorio-en-servicios-de-comunicaciones-en-el-mundo>

¹¹⁸ Consejería Presidencial para asuntos económicos y transformación digital. *Modelo Conceptual para el Diseño de Regulatory Sandboxes & Beaches en Inteligencia Artificial – Documento borrador para discusión*. Agosto de 2020. Pg. 21-22. A modo de ejemplo, la Consejería Presidencial para asuntos económicos y transformación digital ha identificado algunos desafíos en materia del diseño e implementación de ESER a nivel nacional. Entre estos se encuentran una falta de coordinación entre autoridades regulatorias que se traduce en una experiencia muy sectorizada, y una falta de aprendizaje sobre el funcionamiento de las tecnologías, que tiende a limitarse a un entendimiento general de las mismas.

¹¹⁹ *Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial*.

¹²⁰ Documento CONPES 3975 de 2019. Pg. 41.

desarrollo de ambientes de prueba regulatorio en materia de inteligencia artificial por parte de entidades de supervisión y vigilancia¹²¹.

En primer lugar, el documento dispone que entre enero de 2020 y diciembre de 2021, la Presidencia de la República “acompañará y coordinará la creación de ambientes de prueba (tipo *sandbox*) con el objetivo de promover la ciencia, tecnología e innovación”¹²². Al respecto, precisa también que aquellos ambientes de prueba serían aprovechados al interior de algunos sectores de la economía particularmente sensibles a la regulación, proporcionando como ejemplo el uso de *Fintech*, *Agritech* y *Govtech*¹²³.

En segundo lugar, encarga a la Presidencia de la República diseñar un plan para proveer asistencia técnica para que “entidades de supervisión y vigilancia creen y definan ambientes de prueba regulatorio (tipo *sandbox* y *regulatory beaches*) en IA, estableciendo sus objetivos, características, requisitos mínimos, mecanismos de participación y entidades del sector público que serán involucradas en su construcción”¹²⁴. Como se observa, parte importante de la política pública nacional para la implementación de ESER está a cargo de la Presidencia de la República, y tiene un fuerte componente en incentivar la innovación y el desarrollo de nuevas tecnologías.

4.2 Proyecto Innova SFC y laArenera

Por medio de la Resolución 331 de 2017, modificada por la Resolución 143 de 2020, la SFC creó el *Grupo de Innovación Financiera y Tecnológica*, como un grupo interno de trabajo, cuyo propósito principal es el de promover, facilitar y acompañar diferentes proyectos de innovación financiera, en el marco de la iniciativa denominada *Innova SFC*¹²⁵. En términos generales, aquella iniciativa tiene como propósito el apoyo y orientación a emprendedores con la intención de desarrollar ideas o esquemas de innovación financiera y tecnológica, buscando preservar la estabilidad financiera y proteger a los consumidores financieros¹²⁶. Así, en la actualidad *Innova SFC* opera mediante tres mecanismos: (i) *elHub*, (ii) *laArenera* y (iii) *RegTech/supTech*.

De esta forma, *elHub* es actualmente la oficina de innovación de la SFC, cuya función principal es la de asesorar, guiar, y recibir retroalimentación de entidades vigiladas y no vigiladas en asuntos relacionados con innovación financiera y tecnológica¹²⁷. Por su parte, *regTech/supTech* es un mecanismo de aprovechamiento de desarrollos tecnológicos para apalancar la innovación a nivel interno de la SFC, de manera tal que permita optimizar procesos internos y de supervisión de la

¹²¹ Ibid. Pg. 51.

¹²² Documento CONPES 3975 de 2019. Pg. 41.

¹²³ Ibid.

¹²⁴ Ibid. Pg. 51.

¹²⁵ Respuesta de la Superintendencia Financiera al requerimiento de información emitido por la Superintendencia de Industria y Comercio bajo el número de radicado 20-348672. Pg. 1.

¹²⁶ Ibid. Pg. 2.

¹²⁷ Ibid.

entidad¹²⁸. Finalmente, *laArenera* se refiere propiamente al espacio controlado y supervisado en el cual distintas entidades pueden realizar pruebas de innovación financiera y tecnológica. Este último es el mecanismo de la SFC que se ajusta al modelo de ESER estudiado en el presente documento.

En este orden de ideas, *laArenera* es el marco que ha puesto la SFC para la realización de pruebas de innovaciones tecnológicas aplicadas a servicios financieros, del mercado bursátil, o asegurador, en un espacio controlado y supervisado¹²⁹, la cual inició su operación en mayo de 2018¹³⁰. A mediados de 2021, habían sido aprobados diez (10) proyectos para operar en este espacio de prueba, dentro de los cuales habían participado UALET de AFIN Comisionista de Bolsa S.A.¹³¹, Acciones & Valores Comisionista de Bolsa S.A. y Tpage S.A.S¹³², Credicorp Capital Fiduciaria S.A.¹³³, Seguros Generales Suramericana S.A.¹³⁴ y Valores Bancolombia S.A. Comisionistas de Bolsa¹³⁵, entre otros.

Al finalizar algunas de las primeras pruebas, la SFC manifestó que *laArenera* había mostrado resultados positivos, destacando que esta era “*una herramienta adecuada para entender y acompañar, y de esta forma reconocer los beneficios de las innovaciones financieras en espacios controlados*”¹³⁶. Durante el mes de septiembre de 2020, la SFC, en conjunto con otras entidades, estructuró un proyecto piloto en materia de *criptoactivos*, cuya finalidad era permitir, en el marco de un espacio controlado, una serie de pruebas de operaciones de *cash in* (depósito de recursos) y *cash out* (retiro de recursos), en productos financieros bancarios a nombre de plataformas de intercambio de *criptoactivos*¹³⁷. Para este proyecto, fueron aprobadas nueve (9) alianzas integradas, en cada caso, por una entidad vigilada por la SFC y una plataforma de intercambio de *criptoactivos* constituida en

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ SFC. *Manual de Funcionamiento de laArenera*”. Mayo de 2020. Disponible en: <https://www.superfinanciera.gov.co/descargas/institucional/pubFile1030976/manualarenera.pdf>

¹³⁰ Respuesta de la Superintendencia Financiera al requerimiento de información emitido por la Superintendencia de Industria y Comercio bajo el número de radicado 20-348672. Pg. 5.

¹³¹ SFC. *LaArenera*. No hay fecha. Disponible en: <https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/innovasfc/laarenera-10099575>. El alcance de la prueba es el de “*Alcance de la prueba: Replicar la vinculación simplificada de las cuentas de ahorro de trámite simplificado (CATS) para fondos de inversión colectiva (FIC)*”. Estuvo habilitado para realizar pruebas hasta el 1 de octubre de 2019.

¹³² Ibid. El alcance de la prueba fue el de: “*Vinculación simplificada de las cuentas de ahorro de trámite simplificado (CATS) para fondos de inversión colectiva (FIC)*”. Estuvo habilitado para realizar las pruebas de este proyecto hasta el 6 de diciembre de 2019.

¹³³ Ibid. El alcance de la prueba fue el de: “*Vinculación simplificada para fondos de inversión colectiva (FIC)*”. Estuvo habilitada para realizar las pruebas de este proyecto hasta el 1 de mayo de 2020.

¹³⁴ Ibid. El alcance de la prueba fue el de: “*Acercar el seguro a la cotidianidad de las personas, probando una nueva manera de personalizar el plan de protección y activarlo con eventos de acuerdo a su configuración familiar, momento de vida y necesidades*”. Estuvo habilitado para realizar las pruebas de este proyecto hasta el 1 de febrero de 2021.

¹³⁵ Ibid. El alcance de la prueba fue el de: “*Asesoría asistida con administración delegada*”. Estuvo habilitado para realizar las pruebas de este proyecto hasta el 31 de diciembre de 2020.

¹³⁶ Respuesta de la Superintendencia Financiera al requerimiento de información emitido por la Superintendencia de Industria y Comercio bajo el número de radicado 20-348672. Pg. 4.

¹³⁷ Ibid.

el país¹³⁸, las cuales podrían entrar a operar a partir del primer trimestre de 2021, y hasta el cuarto trimestre de 2021.

Es de destacar que ninguno de los proyectos mencionados fue desarrollado bajo el marco del Decreto 1234 de 2020¹³⁹. Este último, expedido atendiendo a lo dispuesto en el artículo 166 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Ley 1959 de 2019)¹⁴⁰, define el Espacio Controlado de Prueba (en adelante, “**EPC**”), como el “conjunto de normas, procedimientos, planes, condiciones, requisitos y requerimientos prudenciales que permite probar desarrollos tecnológicos innovadores en la prestación de actividades propias de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia”¹⁴¹. Así mismo, el Decreto establece varias disposiciones relacionadas con las condiciones de ingreso al ECP, la evaluación de Solicitud de Constitución Temporal para las entidades interesadas en participar en el ECP, el Certificado de Operación Temporal para el caso de las entidades vigiladas por la SFC¹⁴², el funcionamiento del ECP y la finalización de dicho espacio, entre otras.

Adicionalmente, en marzo de 2021, la SFC publicó un proyecto de circular “mediante la cual se imparte instrucciones relacionadas con el espacio controlado de prueba para actividades de innovación financiera”. Dicho acto administrativo imparte una serie de instrucciones relacionadas con: **(i)** los requisitos para ingresar al espacio controlado de prueba para actividades de innovación financiera, **(ii)** el procedimiento para obtener el certificado de operación temporal, **(iii)** la evaluación de resultados de la prueba temporal, **(iv)** las causales de revocatoria del certificado de operación

¹³⁸ Forbes Staff. Revista Forbes. *Superfinanciera autoriza 9 alianzas para probar operaciones con criptoactivos*. 29 de enero de 2021. Disponible en: <https://forbes.co/2021/01/29/economia-y-finanzas/superfinanciera-autoriza-9-alianzas-para-probar-operaciones-con-criptoactivos/>. Las alianzas fueron: **(i)** Banco de Bogotá – Bitso; **(ii)** Banco de Bogotá – Buda; **(iii)** Bancolombia – Gemini; **(iv)** Coltefinanciera – Obsidiam; **(v)** Davivienda – Binance; **(vi)** Powwi – Binance; **(vii)** Coink – Banexcoin; **(viii)** Movii – Panda; y **(ix)** Movii – Bitpoint.

¹³⁹ “Por medio del cual se adiciona el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con el espacio controlado de prueba para actividades de innovación financiera”.

¹⁴⁰ “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 PRIMERO. 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”.

¹⁴¹ Artículo 2.35.7.1.1. del Decreto 2555 de 2010, adicionado por el artículo 1 del Decreto 1234 de 2020.

¹⁴² Artículo 2.35.7.2.4. del Decreto 2555 de 2010, adicionado por el artículo 1 del Decreto 1234 de 2020. “A través de instrucciones dictadas por la Superintendencia Financiera de Colombia se establecerá el procedimiento para evaluar las solicitudes de constitución para operación temporal presentadas por los interesados y la solicitud de expedición del certificado de operación temporal para el caso de las entidades vigiladas participantes”.

temporal y (v) los requisitos de promoción y comercialización de los productos y servicios financieros en el espacio controlado de prueba, entre otras disposiciones.

Este proyecto fue conocido por la Superintendencia de Industria y Comercio y, en el marco de la función de oficio de abogacía de la competencia, tal como lo establece el artículo 146 de la Ley 1955 de 2019. En efecto, el 21 de mayo de 2021 la Superintendencia de Industria y Comercio solicitó a la SFC remitir la información necesaria para pronunciarse *ex ante* frente al proyecto en cuestión, argumentando que “(...) *el Proyecto determina los requisitos para que distintos agentes ofrezcan sus productos o servicios en el marco del espacio controlado de prueba, las causales por las que los mismos deberán dar fin a dichas actividades en el mercado, y la forma en que ciertos productos y servicios financieros son promocionados al público, entre otras. Lo anterior, no solo impone una serie de obligaciones jurídicas a los agentes que tengan interés en participar en el espacio controlado de prueba, o que efectivamente participen en este, sino que impacta directamente el desarrollo de los mercados financieros.*

*Por estas razones, a juicio de la Autoridad de Competencia el Proyecto en mención cumple con las características necesarias para ser considerado como un acto administrativo con fines de regulación, y contiene ciertas disposiciones que podrían llegar a impactar la dinámica competitiva en el mercado”*¹⁴³.

Posterior a este requerimiento, la Superintendencia de Industria y Comercio emitió el concepto de abogacía de la competencia con el radicado número 21-208607, mediante el cual formuló varias recomendaciones a la SFC en materia de libre competencia económica frente al proyecto de circular¹⁴⁴. En respuesta, la SFC realizó varias modificaciones al acto administrativo, acogiendo cada una de las recomendaciones formuladas por la Autoridad de Competencia, y expidiendo así, la versión final del proyecto como Circular Externa No. 016 del 26 de agosto de 2021¹⁴⁵.

4.3 ESER para redes y servicios de Comunicaciones

Como se mencionó, la experiencia colombiana en materia de ESER ha tenido un desarrollo importante por fuera del sector financiero. En efecto, en los últimos años, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (en adelante “**CRC**”) se ha encargado de estructurar un ESER para la innovación en servicios de comunicaciones. Aquel ESER es también reconocido como el primero en el mundo en materia de servicios de comunicaciones¹⁴⁶. De esta forma, el 25 de febrero de 2020, la CRC publicó para comentarios de terceros el proyecto normativo a partir del cual se estructuraría dicho espacio de prueba¹⁴⁷.

¹⁴³ Requerimiento de información a la SFC por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio bajo el número de radicado 21-208607.

¹⁴⁴ Concepto de Abogacía de la Competencia identificado con el radicado No. 21-208607.

¹⁴⁵ Circular Externa No. 16 del 26 de agosto de 2021 de la Superintendencia Financiera de Colombia, “*por la cual se imparten instrucciones relacionadas con el espacio controlado de prueba para actividades de innovación financiera*”.

¹⁴⁶ Comisión de Regulación de Comunicaciones. *CRC inicia actividades de implementación del primer Sandbox regulatorio en servicios de comunicaciones en el mundo*. 2 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/noticia/crc-inicia-actividades-de-implementacion-del-primer-sandbox-regulatorio-en-servicios-de-comunicaciones-en-el-mundo>

¹⁴⁷ Proyecto de Resolución de la Comisión de Regulación de Comunicaciones “*Por la cual se adiciona el Título XII a la Resolución CRC 5050 de 2016 APLICACIÓN DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE REGULACIÓN*”.

Aquel marco regulatorio tiene como propósito definir las condiciones y reglas generales para la aplicación al espacio de prueba, como un mecanismo alternativo de regulación basado en la experimentación supervisada, con el objetivo de generar innovación en cualquier aspecto de la prestación de redes y servicios de telecomunicaciones¹⁴⁸. Su ámbito de aplicación incluía, entre otros, a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones y a los proveedores de contenidos y aplicaciones sujetos a la regulación de la CRC¹⁴⁹. Igualmente, el proyecto incluía los criterios de selección para el ingreso al espacio de prueba, los cuales serían evaluados a partir de una serie de indicadores positivos y negativos¹⁵⁰. Así mismo, preveía cuatro (4) fases de desarrollo del ESER: **(i)** aplicación, **(ii)** evaluación, **(iii)** experimentación y **(iv)** salida¹⁵¹.

En la misma fecha de su publicación, el proyecto en mención fue puesto en conocimiento de la Superintendencia de Industria y Comercio con el fin de adelantar el trámite de abogacía de la competencia¹⁵². Frente a este, seguido de un cuidadoso análisis de cara a la libre competencia económica, la Autoridad de Competencia emitió un concepto de abogacía¹⁵³, formulando una serie de recomendaciones a la CRC respecto de los criterios de selección para el ingreso al ESER, establecidos en el artículo 12.1.1.7 del proyecto, y respecto de las fases de desarrollo del mismo, contenidas en el artículo 12.1.1.11.

Parte de las recomendaciones formuladas por la Superintendencia fueron acogidas por la CRC. Igualmente, esta se apartó de manera motivada de aquellas respecto de las cuales no estuvo de acuerdo¹⁵⁴. Con lo anterior, fue expedida la Resolución 5980 de 2020, mediante la cual se implementó el marco normativo del proyecto en mención.

En esta, el concepto de ESER fue incorporado a la Resolución 5050 de 2019 de la CRC como un *“Mecanismo regulatorio que permite a los proveedores autorizados por la CRC: a) Probar productos, servicios y soluciones en un marco regulatorio flexible o b) Un conjunto de exenciones regulatorias por un periodo de tiempo y geografía limitados, en un ambiente controlado”*¹⁵⁵.

En términos generales, aquella versión final del marco normativo determina las condiciones generales para la aplicación del ESER como un mecanismo alternativo de regulación, cuyo objetivo es el de

¹⁴⁸ Ibid. Artículo 12.1.1.1.

¹⁴⁹ Ibid. Artículo 12.1.1.2.

¹⁵⁰ Ibid. Artículo 12.1.1.7. Los criterios de selección incluían: **(i)** Demostrar que se trata de una innovación genuina; **(ii)** identificar cuáles son los beneficios que tienen para los ciudadanos; **(iii)** mostrar por qué el proyecto no puede ser implementado bajo el marco regulatorio vigente y; **(iv)** demostrar que el proponente es idóneo para implementar la iniciativa, es decir, que tiene los recursos y experiencia necesarios para tal fin.

¹⁵¹ Ibid. Artículos 12.1.1.8, 12.1.1.9, 12.1.1.10 y 12.1.1.11.

¹⁵² De conformidad con el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, modificado por la Ley 1955 de 2019.

¹⁵³ Concepto de abogacía de la competencia identificado con el número de radicado 20-47140.

¹⁵⁴ Parte considerativa de la Resolución 5980 de 2020 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

¹⁵⁵ Ibid. Artículo 1.

generar innovación en cualquier aspecto de la provisión de redes y servicios de comunicaciones¹⁵⁶. Por otro lado, concreta su ámbito de aplicación a proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones y operadores de servicios postales sujetos a la regulación de la CRC, así como a los proveedores de contenidos y aplicaciones que pretendan participar en el ESER y proponer productos, servicios y soluciones enfocadas a la innovación en cualquier aspecto de la provisión de redes y servicios de comunicaciones¹⁵⁷. Igualmente, desarrolla las mismas cuatro (4) etapas principales previstas inicialmente en el proyecto, esto es **(i)** aplicación, **(ii)** evaluación, **(iii)** experimentación y **(iv)** salida, introduciendo, para cada caso particular, algunas modificaciones respecto de este¹⁵⁸. Dicha resolución prevé también las posibilidades de ajustar el marco regulatorio vigente con base en los resultados obtenidos durante la fase de experimentación¹⁵⁹.

De esta forma, expedido el marco normativo para la implementación del ESER en materia de servicios de comunicaciones de la CRC, dicha entidad publicó un cronograma con las diferentes fases de aplicación del proyecto de manera tal que entre el 5 de abril de 2021 y el 12 de mayo de 2021 abrió la convocatoria para la recepción de propuestas¹⁶⁰, en la cual fueron recibidas un total de veintitrés (23) propuestas¹⁶¹. Resulta importante destacar que, para dichas propuestas, la CRC, en conjunto con la Universidad Nacional de Colombia, brindaron herramientas metodológicas que facilitaron la estructuración de propuestas mediante dieciocho (18) talleres y dos (2) conversatorios¹⁶². El periodo de verificación de las propuestas, subsanación de propuestas y publicación de informe de proponentes habilitados fue programado para ser llevado a cabo entre el 12 de mayo de 2021 y el 28 de junio de 2021¹⁶³.

El 21 de agosto de 2021, la CRC reportó que había finalizado la fase de evaluación, de manera que un total de tres (3) propuestas entrarían a operar en el espacio de prueba. Aquellos proyectos fueron **(i)** “*Internet en las zonas rurales y periurbanas a través de cobertura móvil celular 4G Open RAN*” con el cual se busca brindar cobertura móvil celular 4G en zonas rurales y periurbanas, utilizando nuevas tecnologías, **(ii)** “*Herramienta SOC (Service Operation Center)*”, cuyo enfoque fue la implementación de una plataforma para la medición real de la experiencia de los usuarios del servicio

¹⁵⁶ Ibid. Artículo 12.1.1.1.

¹⁵⁷ Ibid. Artículo 12.1.1.2.

¹⁵⁸ Ibid. Artículos 12.1.1.6, 12.1.1.7, 12.1.1.8, 12.1.1.13, y 12.1.1.16.

¹⁵⁹ Ibid. Artículo 12.1.1.18. “*Una vez analizados los resultados de la primera etapa de la fase de experimentación, la CRC determinará, utilizando la información recolectada, si se evidenció la necesidad de estudiar una eventual modificación al marco regulatorio general; de ser así, adelantará dentro de la agenda regulatoria en desarrollo en ese momento, o en la agenda regulatoria sucesiva los estudios o proyectos regulatorios necesarios para determinar la viabilidad de que los productos, servicios o soluciones involucrados puedan operar fuera del Sandbox Regulatorio*”.

¹⁶⁰ Comisión de Regulación de Comunicaciones. *Cronograma de la convocatoria y fase de aplicación*. No hay fecha. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/pagina/sandbox-regulatorio>

¹⁶¹ Comisión de Regulación de Comunicaciones. *Con éxito concluyó la primera convocatoria del Sandbox Regulatorio en servicios de comunicaciones en el mundo liderado por la CRC*. 14 de mayo de 2021. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/noticia/con-xito-concluy-la-primera-convocatoria-del-sandbox-regulatorio-en-servicios-de-comunicaciones-en-el-mundo-liderado-por-la-crc>

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ Ibid.

de Internet móvil y (iii) “*Contrato Convergente*”, dirigida a simplificar el proceso de contratación de los servicios fijos y móviles (pospago) de los ciudadanos, a través de un contrato unificado para la prestación de los servicios mencionados¹⁶⁴. Finalmente, aunque inicio de la experimentación, que tendrá lugar con la expedición de los actos administrativos de autorización de proyectos admitidos al ESER, fue programado inicialmente entre el 10 de septiembre de 2021 y el 7 de octubre de 2021¹⁶⁵, el mismo fue prorrogado y programado para ser llevado a cabo entre el 16 de noviembre y el 10 de diciembre de 2021¹⁶⁶.

4.4 Modelo Conceptual en Inteligencia Artificial

Como se ha mencionado en la presente Sección, parte integral de la política pública colombiana para promover el desarrollo de ESER, así como de la innovación y los desarrollos tecnológicos, consiste en acciones concretas a cargo de la Presidencia de la República, planeadas en el marco del Documento CONPES 3975 de 2019. Así, en cumplimiento del plan de asistencia técnica para promover la creación de ambientes de prueba tipo regulatorio que prevé dicho Documento¹⁶⁷, la Consejería Presidencial para asuntos económicos y transformación digital¹⁶⁸ publicó un primer borrador para discusión de un documento titulado “*Modelo Conceptual para el diseño de Regulatory Sandboxes & Beaches en Inteligencia Artificial*”¹⁶⁹. A través de este documento, la Consejería propone una serie de elementos que distintas autoridades podrían tener en cuenta en el diseño e implementación de ESER, así como de playas regulatorias (*Regulatory Beaches*). Aunque el mismo está enfocado en la estructuración y desarrollo de ESER y playas regulatorias en inteligencia artificial, es de observar que muchas de sus conclusiones van también dirigida al desarrollo general de ESER.

Aquel Documento hace alusión a una serie de principios que, de acuerdo con la Consejería, deben tener en cuenta los reguladores al aproximarse al diseño de un ESER. Entre estos, por el principio de *adaptabilidad y movilidad en la regulación*, la regulación debe entenderse como un concepto dinámico, móvil y dispuesto al cambio, de manera tal que el paso de la regulación pueda adaptarse a distintos ambientes y seguir el paso de los desarrollos tecnológicos¹⁷⁰. Por otro lado, de conformidad

¹⁶⁴ Comisión de Regulación de Comunicaciones. *Conozca los proyectos admitidos para experimentación en el Sandbox Regulatorio liderado por la CRC*. 21 de agosto de 2021. Disponible en: <https://www.crc.com.gov.co/es/noticia/conozca-los-proyectos-admitidos-para-experimentacion-en-el-sandbox-regulatorio-liderado-por-la-crc>. Al respecto, vale la pena mencionar que las dos primeras propuestas fueron presentadas por la empresa Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. A su vez, la tercera propuesta admitida fue presentada por Colombia Móvil S.A. E.S.P.

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ Comisión de Regulación de Comunicaciones. *Modificación 3 al documento de convocatoria para participar en el Sandbox Regulatorio de Comunicaciones 2021*. 29 de septiembre de 2021. Disponible en: <https://www.crc.com.gov.co/uploads/images/files/cronograma%20Sandbox%20septiembre%20%2029092021.pdf>

¹⁶⁷ Documento CONPES 3975 de 2019. Pg. 51.

¹⁶⁸ Una de las dependencias del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, cuyas funciones fueron asignadas mediante Decreto 1784 de 2019, “*por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*”.

¹⁶⁹ Consejería Presidencial para asuntos económicos y transformación digital. Agosto de 2020. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/AtencionCiudadana/DocumentosConsulta/consulta-200820-MODELO-CONCEPTUAL-DISENO-REGULATORY-SANDBOXES-BEACHES-IA.pdf>

¹⁷⁰ Ibid. Pg. 9.

con el principio de *colaboración y confianza*, en un ESER debe predominar la colaboración, confianza y diálogo entre distintos agentes del sector público, privado y de la academia, de manera tal que estos no se transformen en modelos sectorizados¹⁷¹.

Igualmente, el principio de *enfoque multidisciplinar* propone que diversas disciplinas deben estar involucradas en el desarrollo de estos modelos, más aún cuando su enfoque es el de áreas como la inteligencia artificial¹⁷². Por su parte, el principio de *burocracia profesionalizada* indica que se deben evitar escenarios en que el conocimiento sea retenido por unas pocas firmas del sector privado, de manera tal que se creen asimetrías de la información entre estas y los reguladores y legisladores¹⁷³.

Así mismo, el principio de *análisis costo-beneficio de las tecnologías y su regulación* prevé que el estudio sobre el rol que juega la regulación en el desarrollo de tecnologías emergentes debe siempre estar acompañado de un análisis de costos y beneficios, de manera tal que siempre se tengan en cuenta los verdaderos costos que representa dicha regulación, en comparación con el beneficio al que esta conlleva¹⁷⁴. El principio de *humildad regulatoria*, por otro lado, establece que el regulador debe estar dispuesto a entender la necesidad de regular, los límites de la regulación y los objetivos que se deben lograr, evitando cargas regulatorias excesivas¹⁷⁵.

Otro principio a tener en cuenta es el de la *selección meritosa y transparente*, por el cual el regulador debe evitar que la selección de los participantes del ESER no sea realmente meritosa, razón por la cual los criterios de selección deben ser claros, exigentes y transparentes, previendo criterios de selección basados en la innovación, que los productos o servicios seleccionados estén listos para operar en el módulo de prueba, y que las plataformas empleadas estén en capacidades de demostrar el beneficio para el consumidor¹⁷⁶. A este le sigue un principio de *balance y atracción de inversión*, el cual implica que la creación e implementación de los ESER se debe guiar, en parte, por un balance entre el *principio de precaución*, por el cual el regulador asume una posición activa y preventiva respecto de ciertas actividades que representan un peligro para intereses legítimos bajo su esfera de protección, y la necesidad de permitir la implementación de tecnologías emergentes en un estado de constante experimentación¹⁷⁷. Parte importante de dicho balance, implica también que la autoridad regulatoria debe tener en cuenta que los ESER son generalmente vistos como herramientas que a su vez buscan atraer la inversión y generar confianza en el sector innovador y emprendedor que busca experimentar con nuevas tecnologías¹⁷⁸.

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² Ibid. Pg. 10.

¹⁷³ Ibid. Pg. 11.

¹⁷⁴ Ibid. Pg. 11-12.

¹⁷⁵ Ibid. Pg. 12.

¹⁷⁶ Ibid. Pg. 13.

¹⁷⁷ Ibid.

¹⁷⁸ Ibid. Pg 14.

Por último, se propone a través de este documento un principio de *experimentación regulatoria y estado de constante prueba*, por el cual, en el diseño e implementación de ESER, la meta debe siempre ser la de evaluar rigurosamente cada resultado de cara a la regulación, para expandir los que funcionan, y descartar los que no permiten un mayor bienestar¹⁷⁹.

El Documento de la Consejería explora también el estado actual del desarrollo de ESER en Colombia. Al respecto, identifica cuatro (4) grandes problemáticas que debe superar el regulador colombiano para el adecuado diseño e implementación de estos modelos.

En primer lugar, se identifica una falta de coordinación entre los distintos sectores, que se traduce en una experiencia sectorizada en la implementación de estos espacios¹⁸⁰. Esto a su vez lleva a que cada sector específico se vea privado de la información y los esfuerzos obtenidos por otras autoridades, y a que incrementen las asimetrías de la información, incluso dentro del mismo Estado¹⁸¹. La segunda problemática identificada es la de una falta de alineación entre los objetivos de política pública en materia de ESER que tiene el país, y los objetivos individuales de cada regulador en el diseño de sus propios ESER¹⁸². A modo de ejemplo, señala el caso del Decreto 1234 de 2020, expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual fijó sus propios objetivos de política pública de protección al consumidor, que, a juicio de la Consejería, no tuvieron en cuenta aquellos señalados en el documento CONPES 3975 de 2019¹⁸³.

Otra falencia importante evidenciada hasta el momento consiste en una falta de aprendizaje por parte del regulador sobre tecnologías emergentes y sus cambios constantes¹⁸⁴. Al respecto, según la Consejería, se evidencia poco esfuerzo por parte del regulador por conocer más de las tecnologías desarrolladas, generando la impresión de que, a este, en ocasiones, le es suficiente una idea general o actual de la tecnología estudiada para enfrentar los desafíos que las mismas representan¹⁸⁵. Por último, se encuentra que existe una falta de conocimiento de las experiencias realizadas y nuevos modelos, indicando que el regulador colombiano se ha valido únicamente de modelos internacionales de ESER en el sector financiero, desconociendo modelos con aplicaciones diferentes¹⁸⁶. Igualmente, se advierte

¹⁷⁹ Ibid. Pg. 15.

¹⁸⁰ Ibid. Pg. 21.

¹⁸¹ Ibid. “*Si un sandbox solo trae lecciones para y evidencia para el sistema financiero o de la salud, por citar dos ejemplos, dejará de lado otros sectores y autoridades que no solo pueden, sino que deben valerse de esta valiosa información y esfuerzo. Así mismo, lo que se busca con estos sandboxes es limitar las asimetrías de la información en los reguladores y hacedores de política pública. Sin esta coordinación puede que estas asimetrías se acrecienten, incluso dentro del mismo Estado*”.

¹⁸² Ibid. Pg. 22.

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ Ibid.

¹⁸⁵ Ibid. “*Varios reguladores parecen considerar que con el conocimiento que tienen de la regulación y normativa a nivel nacional e internacional es suficiente para enfrentar los retos que presenta una tecnología emergente. Así mismo, parece que solo basta con tener una idea general o actual de la tecnología para enfrentar los desafíos que estas innovaciones pueden generar.*”

¹⁸⁶ Ibid. Pg. 23.

que a nivel nacional es necesario implementar un modelo novedoso, y no limitarse a replicar lo ya implementado en otras jurisdicciones¹⁸⁷.

A raíz de los principios señalados anteriormente, y de los problemas que aún existen en cuanto al diseño e implementación de ESER en el país, así como la experiencia internacional, la Consejería diseñó, como parte de este primer borrador, un capítulo destinado a la estructura sugerida para el diseño de un ESER de carácter transversal, seguido de un capítulo con los parámetros a tener en cuenta en la estructuración de las distintas etapas de estos espacios¹⁸⁸. Aquel primer capítulo desarrolla doce (12) acciones concretas para el diseño del ESER a saber:

1. Definición de un modelo de liderazgo para la implementación de política pública.
2. Definición de las tecnologías emergentes y problemas iniciales a abordar.
3. Selección del sector impactado y mapeo regulatorio.
4. Elección de las entidades públicas, en especial, las que cumplen funciones de inspección y vigilancia que participarán en el ESER y cambio de testigo.
5. Sesión de capacitación y entrenamiento.
6. Establecer las mesas de trabajo para definir conocimientos previos, intereses, preocupaciones y riesgos.
7. Definir el modelo transversal de riesgos a implementar.
8. Establecer criterios de selección.
9. Diseño del sandbox.
10. Socialización del proyecto para comentarios.
11. Publicación oficial e implementación.
12. Elaboración de un reporte de hallazgos y evidencia¹⁸⁹.

Por otra parte, el capítulo sobre la estructuración de las distintas etapas de estos espacios, el cual tiene por objeto promover un modelo general para el diseño de ESER en el Estado colombiano, prevé que cada uno de estos espacios debería tener, como mínimo, las siguientes etapas: **(i)** involucramiento, **(ii)** ventana de aplicación, **(iii)** etapa de desarrollo y experimentación, **(iv)** etapa de ejecución del plan propuesto y acordado, **(v)** etapa de monitoreo y aprendizaje y, **(vi)** etapa de fin y salida¹⁹⁰.

¹⁸⁷ Ibid. “(...) no tener un mayor acercamiento a diversas experiencias internacionales hace que Colombia solo repita de forma innecesaria experiencias de otros países y que no se valga ya de información valiosa recolectada a nivel mundial. Así mismo, se deja de lado un ambicioso proyecto y es que esos sandboxes sirvan como la plataforma para un elemento más novedoso como es la creación de regulatory beaches, o playas regulatorias. Si Colombia se vale del esfuerzo que ya han realizado otros países, puede apostar por generar espacios más ambiciosos de innovación regulatoria y que permitan a Colombia implementar un modelo novedoso a nivel mundial y que lo puede diferenciar de otros países de la región”.

¹⁸⁸ Ibid. Pg. 25-41.

¹⁸⁹ Ibid. Pg. 25-36.

¹⁹⁰ Ibid. Pg. 38.

5 LINEAMIENTOS PARA EL DISEÑO DEL ESPACIO SEGURO DE EXPERIMENTACIÓN REGULATORIA QUE GARANTICEN LA LIBRE COMPETENCIA ECONÓMICA EN LOS MERCADOS

La etapa de diseño del ESER resulta crucial para su correcto y efectivo funcionamiento. En términos generales, es importante que en el diseño de un ESER quede establecida la justificación o motivación de crear este espacio seguro de experimentación, los principios que regirán el ejercicio y los resultados esperados. La oportuna planeación del diseño de un ESER por parte de la entidad regulatoria permitirá crear y aplicar indicadores de seguimiento y de resultados durante las diferentes fases de experimentación y, de esta forma, alcanzar los resultados esperados. A continuación, son presentados algunos lineamientos que deberá considerar la entidad regulatoria para aplicar con éxito un Espacio Seguro de Experimentación Regulatoria.

En línea con las consideraciones presentadas en el capítulo anterior, los ESER son espacios en los que las empresas pueden realizar pruebas de productos, servicios específicos y modelos de negocio innovadores, en un ambiente controlado¹⁹¹. Las motivaciones principales detrás de la creación de un ESER consisten en experimentar reglas de funcionamiento de los mercados con la necesidad de modificar las reglas existentes o llevar a cabo la desregulación necesaria.

En un Espacio Seguro de Experimentación Regulatoria en dónde es posible controlar los riesgos asociados a la implementación de nuevas reglas o modelos de negocio, es necesario promover la libre competencia económica y la innovación en el mercado para no generar asimetrías de información ni barreras de entrada en el diseño ni en la estructuración de los indicadores de seguimiento en el marco del ESER. En su mayoría, estos espacios seguros de prueba responden a los desafíos que actualmente plantean las tecnologías emergentes y, de igual forma pueden lograr que la intervención estatal esté abierta a nuevos modelos de experimentación que materialicen aprendizajes en materia de regulación y la hagan sostenible. Adicionalmente es importante que el estado colombiano estructure con más frecuencia mecanismos controlados de experimentación en materia de regulación para promover la innovación y ampliar la oferta de servicios en pro del bienestar de los consumidores.

Las nociones descritas anteriormente deben ser tratadas en el diseño y planeación del espacio de experimentación para otorgar a los actores de criterios definidos de entrada y de salida que evidencien la transparencia y replicabilidad que pretende demostrar el ejercicio. La transparencia en estas reglas propicia la garantía por la libre competencia económica por cuanto de ella se deriva la claridad que tendrán los agentes económicos en relación con lo que deben realizar para concurrir y hacer parte del ESER.

En ese sentido, si bien los espacios de experimentación regulatoria deben ser tan flexible como sea posible para los reguladores y participantes del mercado, es necesario que estos definan las reglas de participación y los riesgos intrínsecos a efectos de mitigar el riesgo de desincentivar a los interesados para participar en el experimento regulatorio.

¹⁹¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Digital Disruption in Financial Markets*. 31 de mayo de 2019. Disponible en: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2019\)69/en/pdf#:~:text=The%20word%20sandbox%20originally%20referring,grounds%20for%20new%20business%20models](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2019)69/en/pdf#:~:text=The%20word%20sandbox%20originally%20referring,grounds%20for%20new%20business%20models)

5.1 Principios para la creación del ESER

Para la creación de un ESER es fundamental identificar su pertinencia, por qué es necesaria su presentación y cuáles son los objetivos que se buscan alcanzar con su implementación. De igual forma, deben tenerse en cuenta algunos principios de diseño para que el ejercicio logre los resultados esperados.

La FCA estableció en 2015 algunos criterios que deben tenerse en cuenta al momento de diseñar, implementar y evaluar un ESER¹⁹², los cuales sirven como un punto de partida. Aquellos principios se muestran a continuación:

- **Definir el alcance de la implementación:** ¿La propuesta de experimentación está diseñada para todo tipo de participantes de la industria involucrada?
- **Investigación de antecedentes:** ¿Las empresas han invertido los recursos suficientes para la creación de la nueva solución? ¿Existió una revisión de marco normativo que tenga incidencia sobre la implementación? ¿Esta revisión permitió mitigar los riesgos asociados?
- **La implementación debe ser genuina:** ¿Es la nueva solución novedosa o significativamente diferente a la oferta actual de servicios?
- **Definir los beneficios del consumidor:** ¿La implementación ofrece una buena perspectiva de beneficios a los consumidores? – Este criterio debe cumplirse durante todo el ejercicio del ESER, no solo en algún momento determinado.
- **Plasmar la necesidad del ESER:** ¿Cuál es el objetivo de la prueba? ¿La industria identificada tiene una necesidad latente de pruebas a través de un modelo de ESER?

Resolver estos interrogantes permitirá diseñar de forma eficiente el experimento regulatorio, de tal manera que con este se dé acceso a un mayor número de interesados, es decir, que se incentive la concurrencia en la experimentación. Si los criterios y los indicadores de selección, monitoreo y evaluación denotan mediciones específicas y claras para los interesados, el regulador podrá evitar la creación de asimetrías de la información, que se traduce en un mecanismo eficiente y eficaz de experimentación regulatoria.

Es importante resaltar que la información que la autoridad posea acerca del producto, las dinámicas de los oferentes que participan en el mercado y la definición de este último deben estar respaldada en una observación actual y real de las dinámicas del mercado. Lo anterior, permite garantizar que el ESER tenga pertinencia y relevancia en un contexto actual, más aún cuando uno de los desafíos más relevantes que puede afrontar la autoridad regulatoria se refiere al conocimiento sobre el bien o servicio, sus complejidades y sus posibles efectos¹⁹³. De esta forma, los objetivos planeados por el

¹⁹² Financial Conduct Authority. Regulatory Sandbox. Noviembre de 2015, p.7. Disponible en: <https://www.fca.org.uk/publication/research/regulatory-sandbox.pdf>

¹⁹³ Allen, Hilary. *Regulatory sandboxes*. Geo. Wash. L. Rev., 87, 614. 2019. Disponible en <https://www.gwlr.org/wp-content/uploads/2019/06/87-Geo.-Wash.-L.-Rev.-579.pdf>

regulador tendrán concordancia con los resultados, los cuales serán pertinentes dentro del marco regulatorio a definir.

5.2 Lineamientos de los ESER de cara a la libre competencia económica

La construcción de un ESER requiere que sus procesos garanticen la libre competencia. La posibilidad de que exista la libertad de concurrencia de los participantes del mercado, como también la libertad de que los consumidores puedan elegir libremente son elementos importantes en el funcionamiento de un ESER ¹⁹⁴. Mediante los referidos elementos se garantiza: **(i)** la libre entrada y salida de los participantes del mercado; **(ii)** la determinación de los precios como consecuencia de la libre interacción de oferta y demanda; y **(iii)** la autonomía de los participantes del mercado. Esto, a su vez, se traduce en productividad en los sectores implicados que tiene como consecuencia el crecimiento económico¹⁹⁵.

Con esto dicho, esta sección propone una línea orientadora sobre la cual es deseable que se enmarque la elaboración de los ESER, con el objeto de garantizar la libre competencia en los mercados objeto de experimentación. Como la libre competencia es un elemento orgánico del mercado toda vez que es resultado de las interacciones de sus partes, es claro que se trata de un elemento transversal al experimento regulatorio. Esta sección se divide en cuatro partes: la primera, discute la introducción de la competencia dentro del objetivo del ESER, y las secciones remanentes hacen referencia a las fases de establecimiento del objetivo, el diseño y la implementación de los ESER.

5.2.1 Fomento de la competencia como objetivo principal

Al plantear la posibilidad de desarrollar un ESER, es fundamental establecer la necesidad de internalizar una visión de libre competencia acorde con el contexto del mercado y los objetivos de política pública que, con este tipo de experimentación, se pretenden alcanzar. Al flexibilizar las condiciones en un ambiente controlado, es posible identificar las dinámicas de mercado que sirven como un punto de partida para la entidad regulatoria antes de decidir intervenir un mercado.

Algunos de los beneficios principales definidos en la literatura frente a la utilización de espacios controlados de experimentación regulatoria son: **(i)** el fomento de la competencia, **(ii)** la promoción de la innovación, y **(iii)** la eficiencia en el mercado¹⁹⁶. Estos objetivos están alineados con la intención principal de los ESER, que es crear un entorno de pruebas bajo condiciones controladas para analizar la interacción de sus participantes y cómo estos se comportan frente a nuevas condiciones o cambios regulatorios determinados para el experimento. Es fundamental para el éxito del ESER propuesto que estos espacios tengan como premisa el fortalecimiento de la libre competencia. De esta forma, las

¹⁹⁴ Miranda Londoño, Alfonso. “El régimen general de la libre competencia.” Fórmulas de control, colaboración, competencia empresarial y propiedad industrial: Modulo II: Prácticas restrictivas de la competencia y competencia desleal. Bogotá, D.C., Octubre de 1997.

¹⁹⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. “Ficha informativa sobre los efectos macroeconómicos de la política de competencia”. 2014. <https://www.oecd.org/daf/competition/2014-competition-factsheet-print-es.pdf>. Superintendencia de Industria y Comercio. “Libre competencia económica.» Libre competencia económica: Promoción y abogacía de la competencia”. 2017. <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/documentos/082017/generalidades-sobre-la-libre-competencia-economica-presentacion-guia-capacitaciones-SIC-sobre-competencia.pdf>.

¹⁹⁶ Chen, Op. Cit.

implementaciones realizadas permitirán evidenciar las fallas de mercado que requieran de intervención regulatoria, en caso de ser necesaria.

Para efectos de garantizar la libre competencia económica, es necesario fomentar la utilización de los ESER por parte de las entidades regulatorias. Lo anterior, con el fin de que la iniciativa sea mucho más coherente con el cambio de paradigma que se pretende, esto es, que desde la libertad de comportamiento de los agentes y en un ámbito de libre competencia económica, se identifiquen las dinámicas de interacción entre los diferentes agentes participantes y con ello las necesidades de cambio en términos regulatorios. Las dinámicas del experimento permitirán a la entidad regulatoria evidenciar la necesidad de una mayor o menor intervención, de acuerdo con los resultados observados, y según los objetivos planteados en la creación del ESER.

Un experimento planteado para identificar la adopción de nuevas reglas de mercado o menor intervención deberá identificar las posibilidades que tiene la entidad regulatoria para incentivar la participación de los usuarios en el experimento. Si, por el contrario, el ESER está planteado para corregir una falla de mercado, la dinámica de creación e implementación debe permitir evidenciar alternativas de intervención para el regulador y, que este último pueda evaluar la pertinencia y riesgos asociados a estas posibilidades encontradas.

Los beneficios potenciales de estos espacios de experimentación están atados a que la libre competencia sea garantizada tanto en la entrada como en la salida del experimento. A partir de este punto, los reguladores podrán tener una relación directa con la interacción de los participantes para entender las implicaciones de las nuevas implementaciones regulatorias que puedan ser críticas para el correcto funcionamiento del mercado relacionado, y de esta forma, el regulador podrá definir de qué manera podrá intervenir el mercado una vez finalice el experimento.¹⁹⁷

La presente sección se ha referido a la relevancia de la libre competencia dentro del diseño e implementación de la experimentación regulatoria. Ahora bien, dado que la libre competencia también involucra otros factores, esta sección tiene por objeto la definición de aquellos determinantes que inciden en el diseño del ESER. Cabe decir que dicha incidencia en el desarrollo del ESER es transversal al proceso. Esto permite entender por qué la conexión con la libre competencia no es otra más que el “espacio seguro”¹⁹⁸ *per se*, en el cual la voluntad de la autoridad regulatoria es impulsada por la búsqueda de innovación, el desarrollo de mercado, la mejora de la competencia, o el crecimiento económico¹⁹⁹.

La conexión previamente mencionada es relevante en la medida en que el alcance de la libre competencia se refiere, entre otros aspectos, al aumento de concurrencia de diferentes participantes de mercado, los cuales podrán ofrecer y demandar bienes y servicios dentro de los espacios seguros que deben garantizar ambas vías de libertad. La primera se refiere a la libertad de concurrencia previamente mencionada, mientras que la segunda obedece a la libertad de elección de los

¹⁹⁷ Allen, Op. Cit., p. 579

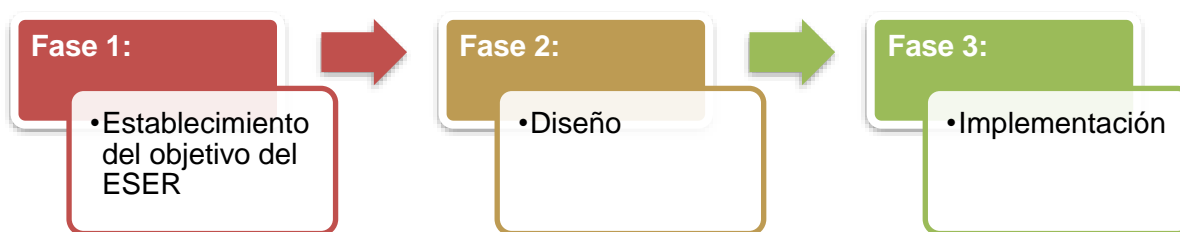
¹⁹⁸ Zetzsche et Al., Op. Cit., p. 45.

¹⁹⁹ Chen, Op. Cit., p 4-5.

consumidores²⁰⁰. Estos dos elementos deben estar contenidos en el desarrollo del ESER, además de ser transversales a lo largo del diseño.

Así las cosas, el lineamiento frente al diseño debe estar basado en tres fases. La primera se refiere al establecimiento de un objetivo que permita a la autoridad dilucidar el motivo por el que emplea la herramienta en cuestión. Este ejercicio de justificación es un elemento clave que da entrada a la segunda fase, la cual tiene que ver con la estructura y la elección de elementos diferenciadores, como también de un marco jurisdiccional, institucional y de mercado que determinen el conjunto de elecciones. Por su parte, la tercera fase alude a la implementación, y hace referencia a los elementos que se deben considerar en la aplicación del ESER, lo cual incluye la organización de las partes implicadas y la gobernanza, la participación en el mercado, las pruebas, evaluaciones y la retirada²⁰¹. A continuación, se describen con mayor detalle cada una de estas fases que se ilustran en la Figura No. 1:

Figura No. 1: Fases de los lineamientos para el diseño de un ESER



Fuente: Elaboración Superintendencia de Industria y Comercio a partir de literatura.

5.2.2 Fase 1: Establecimiento del objetivo del ESER

Esta fase está compuesta por los siguientes pasos: el primero de ellos tiene que ver con establecer un objetivo que es heterogéneo entre entidades regulatorias y se relaciona con los siguientes tres elementos: **(i)** la promoción de la innovación o de la competencia, **(ii)** la reducción de barreras regulatorias a la innovación, o **(iii)** el aprendizaje del desarrollo de mercado, especialmente de aquellos que son emergentes, cuya novedad representa un desafío intrínseco para la autoridad²⁰². Como se observa este elemento es heterogéneo en atención al tema frente al cual la autoridad regulatoria desee generar el espacio de experimentación. En este orden de ideas, el espacio seguro de experimentación regulatoria está guiado por la promoción de la innovación, la competencia del mercado y la mayor eficiencia que trae consigo ciertos atributos sobre los cuales la autoridad no debe

²⁰⁰ Miranda Londoño, Alfonso. “El régimen general de la libre competencia.” Fórmulas de control, colaboración, competencia empresarial y propiedad industrial: Modulo II: Prácticas restrictivas de la competencia y competencia desleal. Bogotá, D.C., Octubre de 1997.

²⁰¹ Jeník, Ivo & Duff, Schan. 2020. *How to Build a Regulatory Sandbox: A Practical Guide for Policy Makers*. CGAP, p. 2-3.

²⁰²

- Jeník & Duff, Op. Cit., p 3.
- Financial Conduct Authority, Op. Cit.
- Chen, Op. Cit., p 4-5.

guardar reparo²⁰³. En términos del fundamento legal, algunos ESER existen sólo posterior a un cambio en la legislación (caso Taiwán y Corea del Sur), mientras otros funcionan bajo el marco legal vigente²⁰⁴.

El segundo paso tiene que ver con la identificación de las barreras regulatorias a la innovación²⁰⁵. Con esto, debe tenerse en cuenta la existencia de costos de cumplimiento que puedan llevar a costos “por fuera del bolsillo” o costos efectivos que dentro del proceso de aplicación pueden representar barreras²⁰⁶. Asimismo, debe considerarse la incertidumbre proveniente de alguna regulación con consecuencias adversas, como también la prohibición de la innovación propia de una regulación, ya sea por el incremento del riesgo para los agentes (sea desde la demanda o la oferta)²⁰⁷.

Por último, el tercer paso se relaciona con la evaluación de las alternativas. Por esta razón trata sobre los beneficios y perjuicios potenciales sobre el mercado, los cuales se derivan de un bien o servicio, como del modelo de negocio. Esto conlleva al replanteamiento de la necesidad de una prueba o evaluación, toda vez que esto reconoce los elementos implícitos que subyacen de dicho requerimiento²⁰⁸. Cabe resaltar que el establecimiento de un objetivo, la identificación de las barreras regulatorias a la innovación y la evaluación de las alternativas deben ser consistentes con los dos tipos de libertades propios de la libre competencia. Este lineamiento no sólo es de carácter normativo (en términos de lo deseable), sino legal, puesto que no puede ir en detrimento de la libertad de competencia económica²⁰⁹, como tampoco favorecer las condiciones para el surgimiento de prácticas restrictivas de la libre competencia.

5.2.3 Fase 2: Diseño

5.2.3.1 Elementos principales

La fase del diseño da cuenta del cómo se relaciona el conjunto de elementos que permitirían el cumplimiento del objetivo de la autoridad regulatoria interesada en experimentar o, en otros términos,

²⁰³ Por ejemplo, en términos del tiempo, algunas experiencias internacionales han funcionado en la marcha (caso de Singapur), mientras que otros aceptan otro tipo de aplicaciones con mayores períodos de tiempo (caso de Reino Unido). Esto es mencionado por Chen, Op. Cit., p 6.

²⁰⁴ Chen, Op. Cit., p 5.

²⁰⁵ Jeník & Duff, Op. Cit., p. 7

²⁰⁶ Se entiende por costos “por fuera del bolsillo” los relacionados con las cuotas de licencias o los requerimientos de capital. Por su parte, los costos efectivos son los asociados al proceso de aplicación, el tiempo que se emplea para ella, como también lo relacionado con los aspectos a considerar dentro del espacio seguro. Estos costos pueden representar barreras en la medida en que incrementan los cargos que deben asumir las firmas en caso de participar en el experimento.

²⁰⁷

- Jeník & Duff, Op. Cit., p. 7
- Financial Conduct Authority, Op. Cit.

²⁰⁸ Jeník & Duff, Op. Cit., p. 9.

²⁰⁹ La cual se encuentra plasmada en el Artículo 333 de la Constitución Política de Colombia.

el establecimiento de las reglas de juego dentro del ESER. Estos elementos de diseño son: **(i)** la elegibilidad, **(ii)** la gobernanza, **(iii)** el tiempo, **(iv)** las restricciones de las pruebas, y **(v)** la retirada²¹⁰.

La elegibilidad se refiere a la identificación de los agentes que participan del ESER. Esto incluiría los criterios bajo los cuales una empresa no sería aceptada en la experimentación, por ejemplo, si se trata únicamente de las empresas que ya existen en el mercado (incumbentes) o, por el contrario, si sólo se admiten a las nuevas firmas. Por otro lado, el elemento de la gobernanza tiene que ver con los procesos operativos relevantes, como también los roles, responsabilidad y demás lineamientos internos o estructurales del ESER. Este segundo elemento es fundamental en la medida en que determina cuál es la autoridad detrás de la modulación del ESER, como también el papel que juegan las instituciones implicadas en la experimentación.

Por otro lado, el tercer elemento alude a la duración, ya sea la relacionada con las etapas, o bien sea el período total de prueba o experimentación. La relevancia de este elemento radica en que tiene impacto directo sobre los resultados, puesto que el experimento no sólo dependerá del desempeño de las empresas de cara al objetivo planteado, sino también de la forma en que éstas intervienen en el ESER, por ejemplo, bajo una lógica de cohortes²¹¹, o si se trata de un tiempo permanente.

Por su parte, el cuarto elemento, que alude a las restricciones de las pruebas, se deriva de la búsqueda del menor daño potencial, pues se relaciona con el enfoque, la escala o conducta. En este punto se discuten temas como los límites geográficos del ESER o el número máximo de transacciones que tendrán lugar en este. Por último, el quinto elemento, el cual se refiere a la salida o la retirada, concierne a los elementos finales del experimento, como los resultados de la prueba, la incorporación de aprendizajes y los indicadores de desempeño.

5.2.3.2 Relevancia del diseño

Los elementos transitivos entre la fase del diseño y la fase de implementación son conocidos como *restricciones de umbral*²¹², las cuales son reflejadas por el diseño del ESER cuando éste ha sido correctamente elaborado. Dichas restricciones determinan la responsabilidad de la implementación del ESER, el monto de los recursos destinados para su implementación, como también las instituciones que lo soportan, y el período y funcionamiento de los actores implicados.

La primera de estas restricciones es el marco legal, el cual comprende: **(i)** las normas obligatorias; **(ii)** los criterios de selección, como el establecimiento de licencias o la existencia de entidades autorizadas que estén, o no, por fuera del marco regulatorio; **(iii)** las restricciones de las pruebas; y **(iv)** las opciones de retirada, asunto que se retomará más adelante. La segunda restricción se refiere a las condiciones de mercado, la cual comprende el conjunto de características que resultan de la identificación del mercado, e incluso, del mercado relevante, como también de los elementos que puedan incidir en la libre competencia. Por esta razón, se requieren las características de la demanda, de la oferta y del bien o servicio. Esto porque el desempeño adecuado del diseño del experimento

²¹⁰ Jeník & Duff, Op. Cit., p.12-13.

²¹¹ Como ha sido el caso del Regulatory Sandbox de la FCA en el Reino Unido.

²¹² Ibid., p. 13.

sería susceptible a dichos elementos. Por último, la tercera restricción se refiere a la capacidad, la cual se refiere a los recursos y su disponibilidad para el período de la experimentación²¹³.

No obstante, si bien es cierto que las restricciones anteriores son las principales, la lista no es exhaustiva. Esto, porque hacen falta las reglas de juego, tales como las que rigen la forma en que interactúan las empresas, como también las que se relacionan con el consumidor objetivo. Es claro que aquellas que se relacionan con las empresas pueden estar contenidas dentro de los límites sobre la cantidad de competidores dentro del experimento. Por su parte, las que conciernen al consumidor, se refieren a las posibles restricciones de participación en el ESER²¹⁴.

Asimismo, se encuentran las restricciones de umbral que se relacionan con el elemento sectorial. Por ejemplo, hay casos de ESER en Australia, Reino Unido, Singapur, Malasia y Países Bajos que no han impuesto algún límite al enfoque del ESER en cuestión a ciertos sectores, situación opuesta a lo sucedido con Suiza y Hong Kong, en los cuales el enfoque estuvo restringido a instituciones financieras relacionadas o no con Fintech²¹⁵. Un ejemplo de reglas de juego bajo este contexto es ofrecido por el “*Regulatory Sandbox*” de la FCA, en el cual los criterios para el uso de ese ESER se sostienen sobre cinco pilares: (1) el enfoque; (2) la innovación genuina; (3) el beneficio al consumidor, directo o no; (4) la necesidad del ESER, es decir, el requerimiento de una prueba; y (5) la investigación de antecedentes, e incluso, la disposición a someterse o participar del experimento²¹⁶.

Como se pudo apreciar en esta sección, los elementos del diseño son determinantes en la medida que constituyen la piedra angular del ejercicio de experimentación. Esto porque una correcta elegibilidad garantiza una representatividad de los agentes económicos que participarán de cara al futuro mercado que se desarrollará, las cuales han de ser moduladas por un conjunto de reglas cuyo cumplimiento sea garantizado por una adecuada gobernanza. Asimismo, como todo experimento debe enmarcarse en un período que permita realizar las pruebas pertinentes, éstas deben existir en virtud de la minimización del daño potencial, cuyo correcto ejercicio es lo que garantiza el final del experimento, del cual se recolectan las experiencias y se mide el desempeño.

5.2.4 Fase 3: Implementación

Una vez terminada la fase de diseño, inicia la de implementación que, como se mencionó anteriormente, comprende elementos del diseño organizacional y gobernanza, así como también la participación del mercado, la prueba y evaluación y, finalmente, la retirada. La fase de implementación es una pieza relevante del ESER, pues en últimas es lo que justifica la utilidad de este tipo de herramientas para el uso por parte de las autoridades regulatorias.

Cabe decir que la fase de implementación no se refiere estrictamente a la ejecución del experimento, sino a la correcta funcionalidad del ESER, es decir, el cómo se puede consolidar un ESER exitoso, donde este éxito está sujeto al desempeño propio del experimento. Es por esta razón que la tercera fase también comprende algunos elementos relacionados con el diseño que, aún relacionándose con

²¹³ Ibid., p 13 – 14.

²¹⁴ Ibid., p. 12.

²¹⁵ Setzsche Op. Cit., p. 72.

²¹⁶ Allen Op. Cit., p. 626.

la fase 2, tiene como objeto el funcionamiento del experimento en sí, mas no su relación con el objetivo regulatorio²¹⁷. Con esto dicho, esta fase está compuesta por los siguientes elementos: **(i)** el diseño procedimental y organizacional, **(ii)** la participación pública y de consulta, y **(iii)** la prueba, evaluación y retirada²¹⁸.

5.2.4.1 Diseño procedimental organizacional.

En lo que respecta al diseño procedimental y organizacional²¹⁹, se consideran elementos tales como la definición de quién estará a cargo del espacio de experimentación, que típicamente se trata de un equipo cuyo perfil es conocido por las partes interesadas. La selección de dicho equipo es lo que brinda sustento al ejercicio objetivo y técnico que es transversal a lo largo del experimento, por ende, no sólo la institución elegida para la modulación es relevante, sino también la garantía de que el equipo en cuestión corresponda con lo esperado en términos de su intervención. Nótese que esto se relaciona con el punto de gobernanza de la fase del diseño; su diferencia radica en que en la tercera fase hay una transición desde lo planeado a lo debidamente ejecutado. Esto tiene como resultado la creación de roles de responsabilidad técnica, los cuales pueden ser multidepartamentales siempre que dentro de un área específica no cuente con los suficientes expertos para el soporte en la ejecución del ESER.

Ahora bien, la creación de dichos roles requiere de una alineación del apoyo interno que hay a nivel institucional. Esto da entrada a otro tipo de alineación que se refiere a la asignación de los recursos, responsabilidad técnica que debe ser exclusiva del equipo a cargo del ESER debido a su cercanía con las dos primeras fases descritas, es decir, las de establecimiento del objetivo y del diseño, respectivamente.

Cabe resaltar que la asignación de roles y recursos consiste en la asignación de responsabilidades, ya sean técnicas o políticas. Esta labor es compleja en la medida que se relaciona con las funciones de las partes, los tiempos y demás elementos que influyan en la operabilidad del ESER. Por esta razón, dicha asignación parte desde la recepción de las aplicaciones de los interesados en participar en el ESER, hasta la evaluación *ex post* de la salida de las empresas del experimento.

Por otro lado, la fase de implementación también incluye la coordinación externa con las partes interesadas, la cual se materializaría en canales de apoyo, los cuales pueden tener un carácter más o menos formal, que tienen por objeto la intermediación entre los participantes del experimento y el

²¹⁷ El caso del regulador financiero del Reino Unido puede ser usado para explicar diferentes elementos que componen la fase de implementación a la que se ha hecho referencia. De manera general, se observa que para la implementación del “Regulatory Sandbox” o ESER de la FCA fueron tenidos en cuenta los siguientes etapas: (i) la empresa expresa su deseo de participar por medio una propuesta para el uso del Sandbox, en la cual se plasma la nueva solución y cómo se cumple con los filtros iniciales; (ii) el FCA recibe dicha solicitud y la somete a juicio de mérito de revisión de criterios; (iii) si cumple con los requisitos, la propuesta es aceptada, por lo que el FCA trabaja con la firma por medio de la mejor opción de ESER, los parámetros de prueba, las medidas y las garantías; (iv) luego se hace la entrega efectiva de la opción de ESER, lo que se traduce en la autorización para iniciar con la prueba. Posteriormente, (v) el FCA prueba y evalúa según lo establecido en el juicio de mérito de revisión de criterios; después (vi) el FCA emite un reporte final sobre los resultados. Finalmente, (vii) la firma elige si ofrece o no la solución por fuera del ESER.

- Jeník & Duff, Op. Cit., p. 18.
- Financial Conduct Authority, Op. Cit.

²¹⁸ Jeník & Duff, Op. Cit., p. 15 - 19.

²¹⁹ Ibid., p. 15.

diseñador. Tal como se apreció en la coordinación interna, la asignación de responsabilidades políticas y técnicas debe reposar en la institución cuya experticia permita sortear los inconvenientes asociados a bienes y servicios financieros cuya innovación pueda verse limitada por la incertidumbre²²⁰.

5.2.4.2 Participación pública

El segundo elemento de esta fase es la participación de los agentes principales, es decir, las partes interesadas, los agentes del mercado, y los pares reguladores²²¹. Esta participación articulada realizada por la entidad a cargo de la responsabilidad política de la implementación del ESER cumple con una función integradora, puesto que implica relacionar a los patrocinadores de los ESER con los participantes del mercado. Así mismo, busca emplear el uso de los canales para consultas con la entidad a cargo de la responsabilidad técnica, además de establecer una conexión con los pares reguladores con ánimos de convertir el marco legal en uno homogéneo entre las partes. Esta participación pública es fundamental, en la medida en que los participantes del mercado pueden tener una mejor idea acerca de cuál es el estado del arte respecto de la prestación de un servicio, o el desarrollo de un producto innovador. Esto, a su vez, evita asimetrías de información entre quienes participan en el mercado y las partes encargadas del diseño del ESER.

Adicionalmente, es preciso señalar que, posterior a la fase de participación pública y antes de la implementación del ESER, tiene cabida el estudio que realiza la Autoridad de Competencia en relación con la iniciativa regulatoria creadora del ESER. Lo anterior, se constituye en una herramienta de promoción de la libre competencia económica que propende porque en la formulación del ESER se garantice la concurrencia y la competencia. Lo mencionado es sugerido por la literatura, en cuyos hallazgos están, entre otros, la relevancia de la figura de abogacía de la competencia en atención a la autonomía de la Autoridad de Competencia y la oportunidad en la cual tiene lugar su pronunciamiento²²². Esta participación temprana se materializa con la expedición de un concepto no vinculante sobre la materia objeto de regulación.

5.2.4.3 La triada: Prueba – Evaluación – Retirada

Por otra parte, el tercer elemento alude a las fases de prueba, evaluación y retirada. Esta triada, a su vez, está compuesta por cinco elementos²²³. El primero de ellos corresponde a los marcos temporales y el presupuesto, lo cual comprende el tiempo de la prueba y de la evaluación de resultados del experimento, el período a partir del cual las empresas pueden retirarse, cumplida su evaluación, como también los recursos asumidos durante este proceso. El segundo se refiere a la forma en la que se realiza la prueba y la evaluación para cada uno de los agentes implicados. El tercero abarca los criterios empleados para determinar un caso de experimentación exitoso, es decir, uno en el cual se logra cumplir el objetivo perseguido por la autoridad. Es de esperar que en este camino también se observen los casos de fracaso debido a múltiples factores altamente susceptibles a los riesgos

²²⁰

- Ibid., p. 16.
- Allen Op. Cit., p. 591 – 592.

²²¹ Jeník & Duff, Op. Cit., p. 16.

²²² Evenett, Simon J. “Competition Advocacy: Time for a Rethink Symposium on Competition Law and Policy in Developing Countries”. *Northwestern Journal of International Law & Business* 26, No. 3 (2006).

²²³ Ibid., p. 17-18.

identificados, para los cuales se espera que la autoridad responda con medidas de mitigación. Dichos riesgos son los identificados en la matriz de riesgos de los ESER que se discutirá más adelante.

Dado que los elementos anteriores requieren de ciertas responsabilidades, el cuarto elemento introduce el personal a cargo, identificación elemental en el ejercicio y transversal a lo largo del proceso. Lo anterior, como es de esperar, lleva al quinto elemento, lo cual hace referencia a la construcción de reglas de juego que tienen dos objetivos claves: **(i)** garantizar que las empresas probadas y evaluadas se comprometan con el experimento; y **(ii)** velar por los reportes que deban realizarse a las autoridades, pues serán el insumo para la toma de decisiones.

5.3 Mecanismos de recolección y monitoreo de la información.

Como se mencionó anteriormente, dentro del periodo de planeación del ESER, resulta fundamental establecer elementos del diseño, gobernanza, intervalos de tiempo de cada etapa y también, resulta conveniente delimitar opciones de salida y mecanismos de monitoreo, seguimiento y recopilación de datos asociados al ejercicio de experimentación. Estos deben permitir analizar los resultados de una forma cualitativa y cuantitativa para decidir con el debido sustento que iniciativas salen del ESER a un mercado cuyo funcionamiento no limite la libre competencia.

En ese sentido, la información que debe ser recopilada durante la implementación del ESER se deriva del seguimiento o monitoreo con mediciones específicas y debidamente planeadas por parte del regulador. Al realizar un ejercicio previo de caracterización de la necesidad, es posible determinar los elementos particulares que podrán alimentar los indicadores diseñados por la entidad reguladora para hacerle seguimiento al experimento, evaluar los resultados y darle sustento a las conclusiones y decisiones establecidas al finalizar el ejercicio. Cabe destacar que los parámetros para la recolección de información y diseño del experimento deben reflejar las condiciones del país y mercado analizado, incluyendo el marco normativo relevante y las limitaciones propias del mercado. De igual forma, deben tener congruencia con la capacidad del ejercicio y los participantes involucrados.

La recolección de información deberá tener en cuenta las limitaciones respecto a leyes asociadas a la protección de los datos personales y a la confidencialidad establecida por las empresas participantes frente a la información compartida. De igual forma el regulador debe aclarar, previo al inicio del ejercicio, las condiciones de la publicación y tratamiento dadas a las bases de datos resultantes del espacio de experimentación regulatoria.

5.4 Matriz de riesgos asociados al ESER

Si bien los espacios de experimentación regulatoria presentan ventajas respecto a los riesgos de una implementación en el mercado que no ha sido probada, no están exentos de presentar riesgos legales, económicos, operativos y financieros. Los riesgos identificados son analizados en el Anexo 1. Matriz de riesgos asociados a la implementación del ESER. Los riesgos presentados en el Anexo 1, deben ser considerados por el regulador en la planeación y ejecución del ESER. Así mismo, la entidad podrá adicionar todos los riesgos que considere que pueden afectar el funcionamiento del ejercicio.

5.5 Mecanismos para detener el experimento en el caso de la materialización de riesgos

Ante la existencia de los riesgos descritos en el Anexo 1, es importante diferenciar los riesgos que pueden materializarse durante la ejecución del ESER y los riesgos asociados a los resultados del ejercicio. Los riesgos que pueden materializarse al final de la implementación del Sandbox no tienen un control a implementar durante la ejecución del ejercicio, y en aquellos casos será necesario acudir a los mecanismos de intervención del estado en la economía de carácter preventivo o correctivo, que sean aplicables al sector particular. Si bien estos mitigan los riesgos con posterioridad al experimento, son ajenos a los mecanismos de mitigación de riesgos existentes dentro del ESER. Respecto de los riesgos presentes en el transcurso del ESER, vale la pena mencionar que pueden llevar al regulador a detener el experimento, ya que los resultados esperados no serán alcanzados y el espacio de experimentación regulatoria puede derivar en mayores costos asociados a su continuación frente a los beneficios que no conseguirá dada la materialización del riesgo.

Si en el ejercicio de experimentación regulatoria se presentan escenarios de colusión o asociación entre participantes, los resultados del ejercicio estarán sesgados y no reflejarán una libre competencia económica en el experimento generando fallas de mercado. De igual forma, ya que el ESER suele ser una iniciativa financiada con recursos públicos, si existe un gasto inadecuado de para su ejecución, dando lugar a que el experimento supere el presupuesto inicialmente planteado, puede ocasionar que el experimento deba ser terminado de manera anticipada. En estos casos, es necesario que la entidad defina el mecanismo que usará para detener el experimento antes de su fecha de finalización, procurando evitar costos innecesarios para los agentes participantes o afectaciones de consumidores y empresas que puedan perjudicarse.

El regulador deberá entonces considerar dentro de las condiciones del ESER la forma en la que el experimento podrá terminar de forma unilateral, teniendo en cuenta todas las consideraciones a las que haya lugar, estableciendo los casos particulares en los cuales será viable esta terminación anticipada. Debe también asegurarse que esta información sea de conocimiento de todas las partes antes de que decidan ingresar al espacio seguro de experimentación regulatoria. De esta forma, la autoridad regulatoria tendrá un mecanismo de emergencia ante una implementación con algún tipo de conflicto que pueda derivar en un experimento fallido.

5.6 Evaluación del impacto del experimento

Al finalizar el experimento, el regulador deberá evaluar el impacto generado en el mercado relacionado, así como en los agentes que lo integran. Por lo general, esta evaluación consiste en un análisis costo/beneficio en el que se relacionan los costos asociados con la ejecución del experimento y se estiman los beneficios que pueden derivarse. Sin embargo, el regulador deberá analizar si es conveniente efectuar otro tipo de evaluaciones de impacto de corte cualitativo con el fin de hacer una evaluación pertinente sobre el estado en el que se encuentra el mercado objeto del experimento y las ventajas existentes en el que se cree producto de la experimentación.

Para evaluar estos resultados, se propone una evaluación a nivel país para analizar la efectividad de la introducción de espacios de experimentación regulatoria en el campo de la tecnología financiera. El sustento para aplicar esta metodología es que el objetivo principal de los experimentos asociados

a este mercado es activar un ecosistema de industrias de tecnología financiera que pueda asociarse de forma internacional²²⁴.

Desde esta perspectiva, la comparación sugerida puede presentar evidencia de una correcta implementación, y permite contrastar los resultados obtenidos frente a diferentes implementaciones a nivel mundial. Por ejemplo, en Reino Unido, donde fue implementado el primer ESER de tecnología financiera, las “*Startups*” y las compañías de inversión fueron los mayores beneficiarios de los experimentos, ya que tuvieron garantías para sus implementaciones y, al mantener la libre competencia, pudieron competir contra grandes empresas, situación que en otro contexto no hubiera podido materializarse. En este sentido, los resultados obtenidos por Reino Unido pueden compararse con los de otros países para medir la efectividad del experimento bajo condiciones similares. Cabe aclarar que las comparaciones a nivel país siempre deberán realizarse con países que tengan un contexto económico, político y normativo similar, en aras de eliminar sesgos o consideraciones adicionales que contaminen el análisis a realizar.

Por otra parte, son presentados otros tres tipos de metodología para evaluar el impacto del ESER en el mercado determinado. Dentro de su evaluación, presentan un análisis *pre-pos*; un análisis de comparación (similar al análisis internacional mencionado antes) y un análisis de regresión.

El análisis *pre-pos* busca identificar si hubo algún cambio en la escala de inversión durante y después de la adopción del ESER. Por lo general, es un análisis cuantitativo y toma como base el dinero invertido en las empresas relacionadas con el Espacio de experimentación; el promedio de inversión y el número de inversores relacionados durante un intervalo de tiempo que tenga directa relación con la duración del ESER.

El análisis de comparación contrasta el grupo que fue objeto del experimento contra el grupo que no estuvo involucrado con el espacio de experimentación. Para este análisis, también es posible utilizar las variables del análisis *pre-pos* (asociadas a la inversión antes y después del experimento) pero en este caso no se comparan los resultados en el tiempo sino entre los dos grupos de análisis, evitando sesgos y condiciones externas asociados a los periodos de tiempo analizados ya que esta opción de análisis centra su atención en periodos estacionarios frente a dos grupos diferentes.

El análisis de regresión pretende explicar el impacto del espacio de experimentación. Dentro de la regresión, es posible identificar otros factores que puedan afectar los resultados como la capacidad de innovación del mercado, indicadores financieros del país o gasto de las compañías en nuevos productos y desarrollo científico. Realizar este análisis es relevante ya que existe evidencia a favor de que el sistema financiero, económico y social del país, la capacidad de innovación del sector y la inversión en tecnología y desarrollo científico tienen una alta correlación con los resultados del ESER.

Las metodologías mencionadas (análisis *pre-pos*; análisis de comparación y análisis de regresión) son presentadas como una forma de evaluar el impacto generado por el ESER y buscan contrastar los resultados del ejercicio con los resultados esperados por parte del regulador. La metodología de evaluación del impacto del experimento debe ser establecida en la etapa de planeación del proceso para obtener la información relevante y, posteriormente, que el regulador pueda realizar el análisis correspondiente.

²²⁴ Goo, Jayoung, & Heo, Joo-Yeun. The impact of the regulatory sandbox on the fintech industry, with a discussion on the relation between regulatory sandboxes and open innovation. *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*. 2020. p.8 Disponible en: <https://www.mdpi.com/2199-8531/6/2/43>

5.7 Inconvenientes de los ESER y sugerencias para abordarlos

Pese a los beneficios que otorgan los ESER, hay elementos que pueden generar cierto grado de preocupación en lo que concierne a la planeación, ejecución y evaluación del experimento regulatorio. Por ejemplo, piénsese en los usuarios finales que no son protegidos, sin duda, constituyen un elemento que debe ser tenido en cuenta a lo largo de las tres fases mencionadas. Por otro lado, estos espacios son cedidos a los agentes económicos con diferentes condiciones, lo que se traduce en una implementación desafiante para el mercado por cuanto no se propende por una estandarización aplicable a todos los sectores económicos que permita reducir los costos de entrada y de salida de dicho mercado. Por el contrario, se trata de espacios cuyo tratamiento es casuístico, por lo que no hay reglas generales en términos del tratamiento de posibles barreras a la salida o la entrada. Asimismo, nótese que los regímenes de esta clase de ESER tienen un enfoque hacia la promoción de la innovación, y no en la gobernanza, donde este último es deseable en la medida que no altera la racionalidad u objetividad del regulador cuando diseña las políticas regulatorias luego de experimentar²²⁵.

Para abordar estos desafíos, la experiencia internacional ha mostrado como herramientas para solucionar la incertidumbre asociada a la experimentación las siguientes dos posibles estrategias, a saber: el “*virtual sandbox*” y el “*sandbox umbrella*”. El primero puede ser comprendido como una doble experimentación, es decir, un ESER de un ESER, lo cual es útil para pequeñas *start-ups* que no pueden construir su propio espacio de experimentación. Por su parte, el segundo se refiere a la posibilidad de que una compañía sin ánimo de lucro, en su ejercicio, canalice los servicios ofrecidos por innovadores no autorizados. Este último recurso ha permitido un incremento en la innovación, pese al conjunto de riesgos que trae consigo²²⁶.

Como se aprecia, las alternativas referidas pretenden ser preventivas²²⁷ de tal manera que, haciendo uso de estas, se puedan mitigar los riesgos de incertidumbre inherentes a la experimentación. Ahora bien, a la luz del enfoque preventivo se hace necesario contar con una serie de principios en el marco del ESER que propician dicha prevención:

1. *Inclusivo y colaborativo*, en la medida en que no solo participan las partes interesadas y/o evaluadas, sino también los agentes públicos que puedan aportar a la problemática, aun cuando haya criterios de selección.
2. *Prospectivo y sostenible*, según lo que concierne a la resiliencia y a la estructura de estrategias adaptativas que hagan frente a las dinámicas cambiantes del mercado.
3. *Proactivo*, toda vez que el fundamento debe responder a la innovación.
4. *Iterativo*, como parte de un ejercicio constante de retroalimentación en la que la prueba y la evaluación sirvan de fundamento para acciones correctivas.
5. *Basado en resultados*, especialmente los encaminados por los objetivos de la entidad regulatoria o en virtud del espíritu propio de la herramienta utilizada.

²²⁵ Chen, Op. Cit., p. 10

²²⁶ Financial Conduct Authority, Op. Cit., p.19.

²²⁷ Armstrong, Harry & Rae, Jen 2017. A working model for anticipatory regulation NESTA.
Armstrong, Harry, Gorst, Chris. & Rae, Jen. 2019. Renewing regulation ‘Anticipatory regulation, an age of disruption’, NESTA, 27.

6. *Experimental*, puesto que las distintas respuestas ante las medidas pueden ser observadas en un entorno controlado.

Ahora bien, en atención al carácter preventivo deseable en la estructuración de los ESER por parte de los reguladores, resulta importante acudir al “*Modelo AAA de regulación preventiva*” el cual constituye un planteamiento de regulación anticipatoria el cual provee a los reguladores herramientas para afrontar desafíos contingentes. Este modelo ofrece tres tipos de perfiles de regulación en atención a criterios tales como: **(i)** horizonte del tiempo, de corto a largo plazo, **(ii)** nivel de riesgo, de certidumbre a incertidumbre, y **(iii)** relación entre estabilidad y flexibilidad²²⁸. El primer perfil es el de “Asesor” (*Advisory*), cuya meta es ayudar a nuevos productos y servicios para que puedan adherirse a las regulaciones existentes. En este perfil, los innovadores toman provecho de las laxitudes temporales del régimen regulatorio para la prueba de sus productos/servicios. Dado que el objetivo es lograr que estos productos estén emparejados con la regulación existente, el resultado es un cambio en producto, en cuya intervención participan los reguladores, los innovadores y el negocio.

Por su parte, la segunda “A” del modelo responde al perfil Adaptativo (*Adaptive*), cuya meta supone las nuevas innovaciones con esquemas adaptativos bajo el marco regulatorio existente²²⁹. En otros términos, los innovadores pueden someter a prueba sus productos y servicios bajo el régimen regulatorio, lo que puede tener como resultado el cambio en aquellos o en el régimen regulatorio. El objetivo principal es entender el valor de estos productos/servicios, en cuya meta participan reguladores, innovadores, las firmas y las partes interesadas de la industria. Por ende, se sugiere para horizontes de corto plazo, con un ambiente de mayor certidumbre del riesgo y más estable.

Por otro lado, el último perfil es el Preventivo (*Anticipatory*), cuyo objetivo es el desarrollo iterativo de regulación y estándares concernientes a un campo que esté surgiendo, como se ha apuntado previamente bajo el problema de no estandarización²³⁰. Este tiene como resultado una mejor comprensión de cómo las nuevas dinámicas y el progreso tecnológico impactan las esferas sociales y económicas, lo que también incluye cambios en el paradigma de la regulación, puesto que hay una incertidumbre constante sobre la naturaleza del nuevo bien/servicio o solución. En este perfil no sólo están los agentes del anterior, sino también la sociedad civil, los ciudadanos y demás personas jurídicas que puedan brindar un aporte o información. Además, en este esquema, el regulador tiene un rol más activo, puesto que el enfoque prospectivo de largo plazo con incertidumbre lo lleva a ser garante de la innovación y de la información o evidencia a raíz de las actividades de investigación. Por consiguiente, este último perfil es útil para horizontes de largo plazo, con una mayor incertidumbre y flexibilidad.

Como se ha observado, a lo largo de este capítulo se han discutido los aspectos que deberían considerarse para el diseño de los ESER a la luz de la competencia económica en los mercados. Al respecto, se observó que los ESER deben velar por garantizar la libre competencia económica en los mercados en todas sus etapas: diseño, implementación y evaluación. En ese sentido, todos los modelos planteados deben tener como objetivo principal corregir una falla de mercado que este afectando la participación de algunos agentes, o fomentar la adopción de nuevas tecnologías o nuevos procedimientos o reglas en un mercado existente, sin que esto afecte las dinámicas de competencia

²²⁸ Armstrong, Harry & Rae, Jen 2017 Op. Cit., p. 19 – 29.

²²⁹ Ibid., p. 19 – 29.

²³⁰ Ibid., p. 19 – 29.

en dichos mercados objeto de la regulación. Para este fin, son sugeridos algunos lineamientos específicos que permiten el seguimiento y la evaluación por parte del regulador en aras de conseguir los resultados esperados.

Además, los ESER tienen virtudes que pueden ser aprovechadas por las autoridades de regulación. El más notable es la posibilidad de crear laboratorio económico y regulatorio en el que los elementos implicados en la prueba y la evaluación no repercuten en los consumidores. Es claro que esto crea escenarios de mejora acompañados de canales de comunicación entre las autoridades de regulación y las empresas. No obstante, es necesario que las autoridades no emitan señales que traigan consecuencias no deseadas, como el descuido de la gobernanza debido a la prioridad que se le da a otro tipo de objetivos. Finalmente, las autoridades deben propender por el bienestar social, sin olvidar que los ESER podrían tener diversos perfiles según los objetivos y sus términos.

Finalmente, es importante considerar los riesgos asociados a la implementación del ESER y tener presente que, a pesar de ser espacios seguros de experimentación regulatoria, pueden traer consigo riesgos asociados a la incertidumbre. Establecer los posibles riesgos antes de implementar el ejercicio puede permitir al regulador mitigarlos y diseñar estrategias que fortalezcan la seguridad, transparencia y confianza del ejercicio para todos los interesados. Por ende, un enfoque preventivo y una intervención temprana constituyen buenas prácticas de mejora regulatoria de cara al mercado que se desarrolla por medio de la experimentación.

6 EL PAPEL DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE COMPETENCIA EN LOS ESPACIOS SEGUROS DE EXPERIMENTACIÓN REGULATORIA A TRAVÉS DE LA ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA

En materia de innovación regulatoria, la Superintendencia de Industria y Comercio, como Autoridad Nacional de Competencia, encuentra importante y significativo el interés que tiene el Gobierno Nacional por diseñar y poner en marcha los ESER. Lo anterior, porque estos: **(i)** permiten ampliar la oferta de bienes y servicios en los mercados del país buscando la inclusión de aquellos que son innovadores y generan bienestar en los consumidores; y **(ii)** posibilitan la construcción de nuevos marcos regulatorios que propicien dichas innovaciones, como también la identificación de oportunidades de mejora en materia de regulación. Al respecto, para la OCDE, *“Al ofrecer una mayor seguridad a las empresas innovadoras y permitir que haya espacio para la experimentación, los gobiernos buscan facilitar el desarrollo de las empresas (...) permitiendo así la innovación en igualdad de condiciones para todos los participantes, a la vez que se controlan las consecuencias del fracaso”*²³¹.

Particularmente, y con relación a permitir la innovación a través de diferentes ESER, esta Superintendencia ha manifestado a lo largo del presente estudio que su desarrollo debe ser llevado a cabo en igualdad de condiciones, propiciando un ambiente de libre competencia económica. Esto quiere decir que ha puesto de presente la necesidad de incluir en las diferentes fases del espacio de experimentación regulatoria una visión expresa de libre competencia acorde con las realidades del mercado objeto de la experimentación y de los objetivos de política pública que se pretenden alcanzar.

²³¹ OCDE (2018), *Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2018*, Éditions OCDE, París.

En línea con lo anterior, los conceptos emitidos por la Superintendencia de Industria y Comercio, en el marco de su función de Abogacía de la Competencia, buscan promover esa dinámica competitiva tanto en el funcionamiento del espacio de experimentación, como en el futuro mercado que puede surgir una vez culmine con éxito la experimentación regulatoria. En efecto, como se ha mencionado en el capítulo 4 del presente estudio, La Superintendencia de Industria y Comercio se ha pronunciado de manera *ex ante* frente a los proyectos de actos administrativos que buscan regular el funcionamiento de diferentes ESER implementados en el sector financiero y en el sector de comunicaciones. De manera más reciente, emitió un concepto de abogacía de la competencia frente a un proyecto de decreto cuyo objeto fue la fijación de las pautas generales por las que se regirán futuros espacios de experimentación regulatoria en distintos sectores económicos del país²³². Es en este sentido que la abogacía de la competencia resulta ser una herramienta idónea y eficaz para que esta Autoridad pueda pronunciarse, de manera *ex ante*, sobre los efectos que cada entidad puede generar de cara a la dinámica competitiva de los mercados en el país con sus proyectos de regulación en materia de ESER.

Así las cosas, en la presente sección se desarrollarán tres (3) aspectos fundamentales a tener en cuenta sobre el papel de la Autoridad de Competencia colombiana en la implementación de los ESER: **(i)** la necesidad de someter al trámite de abogacía de la competencia, de manera individual, cada acto administrativo con fines regulatorios que pretenda originar un ESER, sin importar que esta Superintendencia ya se haya pronunciado frente a otro proyecto regulatorio relacionado con un ESER del mismo sector o diseñado por la misma autoridad regulatoria; **(ii)** la abogacía de la competencia como último estamento en el proceso de estructuración de un ESER, que no desplaza al regulador en su papel como diseñador del ESER; y **(iii)** los pronunciamientos de esta Superintendencia frente a los diferentes ESER que ha estructurado el Gobierno Nacional hasta el momento en el marco del trámite de abogacía de la competencia.

6.1 El trámite de abogacía de la competencia por cada acto administrativo con fines regulatorios de un ESER

El trámite de abogacía de la competencia está contemplado en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 146 de la Ley 1955 de 2019, y establece que la Superintendencia de Industria y Comercio, como Autoridad Nacional en materia de libre competencia económica, puede rendir concepto previo, a solicitud o de oficio, frente a los proyectos de regulación estatal que puedan tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados²³³. A su vez, dicho artículo señala que el concepto no será de carácter vinculante, pero si la autoridad de regulación que emite el proyecto decide apartarse de este, debe exponer de manera expresa, en la parte considerativa del acto administrativo, las razones que fundamentan su decisión²³⁴.

Así mismo, vale la pena señalar que el efecto jurídico asociado con la no exposición de las razones por las cuales la autoridad de regulación se aparta de lo recomendado por esta Superintendencia en el

²³² Al respecto, ver concepto de abogacía de la competencia con número de radicado 21-278458.

²³³ Artículo 7 de la Ley 1340 de 2009. Modificado por el artículo 146 de la Ley 1955 de 2019.

²³⁴ *Ibid.*

concepto de abogacía, es la nulidad del acto administrativo²³⁵. A su vez, en la medida en que una propuesta regulatoria cumpla con los requisitos para ser objeto del trámite en mención²³⁶, no podrá exceptuarse del mismo, salvo en caso de que cumpla con alguna de las causales que contiene en el artículo 4 del Decreto 2897 de 2010²³⁷. Es por lo anterior que, si bien existen proyectos de regulación que son estructurados en el marco de un acto administrativo expedido con anterioridad, y que ya pudo haber sido objeto del trámite de abogacía de la competencia, dicha circunstancia no exceptúa al nuevo proyecto de ser revisado por esta Superintendencia en ejercicio de dicha función, siempre que se cumplan las condiciones que den lugar a ello. Al respecto, el Consejo de Estado se ha pronunciado en los siguientes términos:

*“Tampoco es de recibo el argumento de la no necesidad del concepto sobre el proyecto de Resolución, **porque ya existía un concepto previo de la Superintendencia acerca del Decreto reglamentado con la Resolución demandada, pues ello no se enmarca en ninguna de las excepciones legales para que el acto de regulación se pueda expedir sin el concepto** (...) En el caso concreto, la entidad demandada se limitó a informar a la Superintendencia de Industria y Comercio que pretendía expedir una regulación como reglamentación del Decreto, el cual también había sido objeto de concepto previo de abogacía de la competencia, pero **no por ello puede entenderse satisfecho el requisito legal para la nueva regulación, como pareció entenderlo el Ministerio de Transporte**”²³⁸.*

²³⁵ Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se ha pronunciado al respecto, manifestando que “El efecto jurídico que podría traer para la autoridad de regulación el no remitir un proyecto regulatorio a la Superintendencia de Industria y Comercio para su evaluación dentro de la función de abogacía de la competencia, o el de apartarse del concepto previo expedido por la Superintendencia de Industria y Comercio, sin manifestar de manera expresa los motivos por los cuales se aparta, en principio, sería la nulidad del acto administrativo y violación de las normas en que debe fundarse, causales que deberán ser estudiadas y declaradas, en todo caso, por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia del 4 de julio de 2013. M.P. William Zambrano Cetina. Rad. 11001-03-06-000-2013-00005-00.

²³⁶ El artículo 3 del Decreto 2897 de 2010 establece: “Las autoridades indicadas en el artículo 2° del presente decreto deberán informar a la Superintendencia de Industria y Comercio sobre los proyectos de acto administrativo con fines de regulación que puedan tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados. Se entenderá que un acto tiene esa incidencia cuando independientemente del objetivo constitucional o legal que persiga: 1. Tenga por objeto o pueda tener como efecto limitar el número o variedad de competidores en uno o varios mercados relevantes; y/o 2. Imponga conductas a empresas o consumidores o modifique las condiciones en las cuales serán exigibles obligaciones previamente impuestas por la ley o un acto administrativo, cuando el acto tenga por objeto o pueda tener como efecto limitar la capacidad de las empresas para competir, reducir sus incentivos para competir, o limitar la libre elección o información disponible para los consumidores, en uno o varios mercados relevantes relacionados”.

²³⁷ Las excepciones al deber de informar previstas en el artículo 4 del Decreto 2897 de 2010 son las siguientes: “1. Cuando el acto tenga origen en hechos imprevisibles y/o irresistibles a partir de los cuales resulte necesario adoptar una medida transitoria con el fin de: a) Preservar la estabilidad de la economía o de un sector, o b) Garantizar la seguridad en el suministro de un bien o servicio público esencial, sea o no domiciliario. 2. Cuando el acto busque simplemente ampliar plazos, aclarar las condiciones en que son exigibles conductas previamente impuestas o corregir errores aritméticos o tipográficos. 3. Cuando se trate de un acto de carácter particular y concreto que tenga por finalidad resolver un conflicto entre empresas. 4. Cuando resulte necesario cumplir una orden judicial o una norma legal o reglamentaria de vigencia inmediata, si tal cumplimiento no es posible sin la expedición del acto. 5. Cuando el acto establezca un área de servicio exclusivo según los artículos 40 y 174 de la Ley 142 de 1994”.

²³⁸ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 30 de abril de 2018. M.P. María Elizabeth García González. Rad. 11001-03-24-000-2016-00481-00.

Esto último es de especial relevancia si se tiene en cuenta que los reguladores colombianos suelen expedir más de un solo acto administrativo para reglamentar el funcionamiento de un mismo ESER en un sector económico determinado. En efecto, se ha observado que las autoridades de regulación en el país suelen expedir un primer acto administrativo, por el cual se establecen las pautas generales de funcionamiento de un espacio de experimentación, seguido de actos posteriores que se ocupan de: **(i)** reglamentar las condiciones específicas para su operación o se impartan instrucciones para el funcionamiento del espacio de prueba, o **(ii)** dictar las condiciones de entrada o salida de uno o varios agentes al espacio controlado de prueba.

A modo de ejemplo, por medio del Decreto 1234 de 2020, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estableció distintas pautas generales de operación del espacio controlado de prueba en materia de actividades de innovación financiera. Entre estas, se encuentran disposiciones relacionadas con: **(i)** Los objetivos que deben ser tenidos en cuenta para su funcionamiento, regulación y supervisión, **(ii)** los requisitos generales de ingreso de los aplicantes, **(iii)** los deberes que deben cumplir los participantes, y **(iv)** el proceso de finalización del espacio de prueba²³⁹. Posteriormente, en desarrollo de este Decreto, la SFC expidió la Circular No. 016 del 26 de agosto de 2021, con la cual impartió instrucciones específicas relacionadas con: **(i)** el ingreso, **(ii)** el seguimiento, **(iii)** la evaluación, **(iv)** la supervisión, **(v)** la finalización y **(vi)** la información publicitaria difundida en el marco de este espacio controlado de prueba²⁴⁰. Como se observa, esta última fue expedida por una autoridad de inspección vigilancia y control, que opera con independencia jurídica y financiera del Ministerio²⁴¹, la cual dispuso condiciones adicionales para el funcionamiento de dicho ESER, y no se limitó exclusivamente a ordenar el cumplimiento de lo establecido en la norma anterior.

Otro ejemplo es el de la Resolución No. 5980 de 2020, mediante la cual la CRC estableció los distintos lineamientos para el funcionamiento del ESER de redes y servicios de comunicaciones, especialmente aquellos relacionados con su **(i)** objeto, **(ii)** ámbito de aplicación, y **(iii)** distintas fases de funcionamiento, entre otros aspectos²⁴². A su vez, mediante dicha Resolución, la Comisión determinó que sería esta misma entidad la que, a través de actos administrativos posteriores de autorización, permitiría la entrada de los interesados que cumplan los requisitos necesarios para hacer parte de las pruebas²⁴³. En este sentido, se trató de una misma entidad de regulación que, a pesar de contar con un acto administrativo general para el funcionamiento del ESER, requiere de la expedición de actos administrativos posteriores para el ingreso, permanencia y salida de los distintos agentes en el espacio de prueba.

²³⁹ Al respecto, ver los artículos 2.35.7.1.2, 2.35.7.2.1, 2.35.7.3.1. y 2.35.7.4.1. del Decreto 1234 de 2020 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

²⁴⁰ Al respecto, ver artículos 1, 4, 5 y 6 de la Circular Externa No. 016 del 26 de agosto de 2021 de la Superintendencia Financiera de Colombia.

²⁴¹ De acuerdo con el artículo 2 del Decreto 4327 de 2005 “*La Superintendencia Financiera de Colombia, es un organismo técnico adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio*”.

²⁴² Ver artículos 12.1.1.1., 12.1.1.2. y 12.1.1.4. a 12.1.1.18. de la Resolución No. 5980 de 2020 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

²⁴³ Artículo 12.1.1.7.4 de la Resolución 5980 de 2020 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

Conforme a lo anterior, se evidencia que, en la práctica, distintas entidades pueden expedir su propia regulación para la implementación y funcionamiento de un mismo ESER. También se observa que un mismo regulador puede proferir distintos actos administrativos, tanto de carácter general como particular, para el adecuado funcionamiento de estos espacios. De este modo, es pertinente señalar que la labor de la Superintendencia de Industria y Comercio, haciendo uso del mecanismo *ex ante* de abogacía de la competencia, tendrá lugar respecto de los diferentes proyectos regulatorios que sean necesarios para la implementación del ESER, independientemente de que sean o no emitidos por una misma autoridad de regulación, en un mismo sector económico, o que sean actos de carácter general o particular.

En efecto, y retomando los casos referidos, a pesar de que una versión preliminar del Decreto 1234 de 2020 no fue objeto de revisión de la Superintendencia de Industria y Comercio, no por ello estuvo exento del trámite de abogacía el proyecto de Circular 016 de 2021. Aquel proyecto fue objeto de revisión de la Superintendencia de Industria y Comercio, entidad que, en respuesta, emitió el concepto de abogacía identificado con el radicado No. 21-208607. A través de dicho concepto, la Superintendencia formuló siete (7) recomendaciones en materia de libre competencia económica, las cuales fueron acogidas en su totalidad en la versión final del acto administrativo en mención²⁴⁴.

Por su parte, en cuanto al *Sandbox* de redes y servicios de telecomunicaciones de la CRC, aun cuando el proyecto de resolución 5980 de 2020 fue objeto de revisión por parte de la Autoridad de Competencia²⁴⁵, es de observar que también podrían serlo los actos administrativos por los que se autorizará la entrada de los diferentes agentes al *Sandbox Regulatorio*, siempre y cuando generen efectos en el mercado²⁴⁶. Frente a la posibilidad que tiene la Superintendencia de Industria y Comercio de pronunciarse frente a proyectos de actos administrativos de esta naturaleza, por medio del concepto identificado con el radicado No. 18-339645, la misma Entidad manifestó lo siguiente: «*Entiende esta Superintendencia que, si bien el Proyecto se trata de una medida particular frente a COMUNICACIÓN CELULAR S.A. – COMCEL S.A., es claro que, está tendrá efectos sobre el mercado de “Servicios Móviles” sujeto a regulación ex ante, dadas las condiciones asimétricas que de ella se derivan entre COMUNICACIÓN CELULAR S.A. – COMCEL S.A. y los demás agentes que concurren en el referido mercado*». Así, para ello es necesario que estos cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 3 del Decreto 2897 de 2010.

En este orden de ideas, parte fundamental del papel de la Autoridad de Competencia en Colombia, de cara a las areneras regulatorias, se materializa en el ejercicio de la función de abogacía de la competencia. Aquella función tendrá lugar respecto de cada acto de la administración necesario para el funcionamiento de un ESER, siempre que estos cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009 y el Decreto 2897 de 2010. Esto último tendría lugar a pesar de que

²⁴⁴ Ver Concepto de Abogacía de la Competencia identificado con el radicado No. 21-208607.

²⁴⁵ Como resultado, la Superintendencia de Industria y Comercio emitió el concepto de abogacía identificado con el radicado No. 20-47140.

²⁴⁶ En cuanto a la posibilidad que tiene la Superintendencia de pronunciarse frente a actos administrativos de carácter particular y concreto, por medio del concepto identificado con el radicado No. 18-339645, esta Entidad manifestó lo siguiente: «*Entiende esta Superintendencia que, si bien el Proyecto se trata de una medida particular frente a COMUNICACIÓN CELULAR S.A. – COMCEL S.A., es claro que, está tendrá efectos sobre el mercado de “Servicios Móviles” sujeto a regulación ex ante, dadas las condiciones asimétricas que de ella se derivan entre COMUNICACIÓN CELULAR S.A. – COMCEL S.A. y los demás agentes que concurren en el referido mercado*».

la Superintendencia de Industria y Comercio se hubiese pronunciado anteriormente sobre la regulación emitida sobre el mismo ESER o sobre otros ESER en el mismo sector económico.

6.2 La abogacía de la competencia como último estamento en el proceso de estructuración de un ESER

A pesar de todo lo anterior, es importante resaltar que el trámite de abogacía de la competencia, contemplado en la Ley 1340 de 2009, no debe ser entendido como una forma de intervención de la Autoridad de Competencia en el diseño del ESER. En este sentido, la Autoridad de Competencia no pretende llevar a cabo ninguna actuación que despoje al regulador de la competencia que le asiste para diseñar estas herramientas. La oportunidad en la cual interviene la Autoridad de Competencia se constituye en el último estamento previo a la expedición de los actos administrativos que pretendan regular un ESER. En efecto, el control *ex ante* de abogacía de la competencia es una actuación que tiene lugar con posterioridad al diseño del ESER, y que corresponde a un “*instrumento de origen legal cuyos objetivos principales son el fomento de la cultura de la libre competencia al interior del Estado y el control del ejercicio de la facultad de intervención de Gobierno en la economía (...) tiene como fin unificar el criterio de las instituciones que hacen parte de la rama administrativa del poder público en relación con asuntos relacionados con la competencia económica, evitando con ello, innecesarios costos de transacción*”²⁴⁷. Como puede observarse, la finalidad de esta función no es otra que la promoción de la libre competencia económica a un nivel institucional del Estado Colombiano, de manera que permitir a la Superintendencia de Industria y Comercio, en uso de su función de abogacía de la competencia, reemplazar al regulador en algunos aspectos del diseño del ESER desnaturalizaría por completo esta figura.

Sumado a esto, bajo el ordenamiento jurídico colombiano, autoridades administrativas como la Superintendencia de Industria y Comercio solo pueden hacer aquello para lo que se encuentran expresamente facultadas por la Constitución y la ley. Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado que “(...) *los servidores públicos sólo pueden hacer aquello que les está permitido por la Constitución y las leyes respectivas, y de ello son responsables. A diferencia de los particulares, que pueden hacer todo aquello que la Constitución y la ley no les prohíba, principio encaminado a la protección de los intereses de los administrados*”²⁴⁸. Es por lo anterior que la Autoridad de Competencia, en uso de su función de abogacía de la competencia, no podría asumir las facultades del regulador en ejercicio de esta función, puesto que lo anterior superaría el ámbito de aplicación del mandato contemplado en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, pudiendo incluso dar lugar a una transgresión del orden constitucional y legal vigente.

Es menester que lo anterior sea tenido en cuenta aun en aquellos casos en que alguno de los fines legítimos perseguidos por el mismo regulador sea el de incentivar la libre competencia en un sector económico específico. A modo de ejemplo, el *Regulatory Sandbox* de la FCA, mencionado en el capítulo I del presente estudio, tiene como propósito “(...) *la promoción efectiva de la competencia en beneficio de los consumidores*”²⁴⁹. Así, pese a que una autoridad de regulación en Colombia

²⁴⁷ Superintendencia de Industria y Comercio y Delegación de la Unión Europea en Colombia. Cartilla para el ejercicio de la abogacía de la competencia: Revisión de Proyectos de Regulación Estatal. No hay fecha. Pg. 3. Disponible en: <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/cartillaabogacia.pdf>

²⁴⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-893 de 2003. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

²⁴⁹ Poncibo, Cristina y Zoboli, Laura. *Sandboxes and Consumer Protection: The European Perspective*. International Journal on Consumer Law and Practice. Vol. 8. Pg. 12.

tuviese como objetivo la promoción de la libre competencia en un sector en particular, a través de la implementación de un ESER, el trámite de abogacía de la competencia, contemplado en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, aplicará únicamente con posterioridad a que la Superintendencia de Industria y Comercio tenga conocimiento de la versión final del proyecto de regulación.

Ahora bien, considerando que el Decreto 4886 de 2011 faculta a esta Superintendencia para “*Asesorar al Gobierno Nacional y participar en la formulación de las políticas en todas aquellas materias que tengan que ver con la protección al consumidor, la promoción y protección de competencia, a propiedad industrial, la protección de datos personales y en las demás áreas propias de sus funciones*”²⁵⁰, de considerarlo necesario, el regulador podrá solicitar la asesoría de la Autoridad de Competencia en los asuntos relacionados con la promoción de la libre competencia en los entornos de experimentación. En este caso, si bien la Superintendencia de Industria y Comercio podría asesorar al regulador en algunos aspectos del diseño de la regulación, no lo haría en ejercicio de un control *ex ante* de abogacía de la competencia, ni como el ente encargado del diseño del ESER, sino en ejercicio de su función de asesor del Gobierno Nacional en los asuntos relacionados con la promoción de la libre competencia económica. Como es evidente, aun cuando en ejercicio de dicha función la Superintendencia podría guiar al regulador en la implementación de medidas tendientes a promover una dinámica competitiva en el funcionamiento de las areneras, y los mercados que nazcan a partir de estas, no despojaría al regulador en su papel como principal diseñador de aquellos espacios.

6.3 Análisis de los diferentes ESER diseñados por las entidades del Gobierno Nacional desde la perspectiva de la libre competencia económica

Como se mencionó en el numeral 6.1 del presente estudio, esta Superintendencia ha proferido conceptos de abogacía de la competencia frente a proyectos regulatorios relacionados con ESER en diferentes mercados. Específicamente, se ha pronunciado frente a los proyectos de acto administrativo con fines regulatorios descritos en la **Tabla No. 1**, en los cuales plantea la relación que existe entre la experimentación regulatoria en un espacio de prueba controlado y la libre competencia económica. En particular, esta Superintendencia se ha referido a los aspectos fundamentales que deben ser tenidos en cuenta para garantizar la intensidad y eficacia de la libre competencia económica durante diferentes fases del ESER que fueron enlistadas en el capítulo 5 del presente estudio. Los siguientes son los proyectos de actos administrativos por los que se regula el funcionamiento de areneras regulatorias que han surtido el trámite de abogacía de la competencia:

²⁵⁰ Numeral 1 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011.

Tabla No. 1 Proyectos regulatorios relacionado con ESER que han sido objeto de concepto de abogacía de la competencia

AUTORIDAD REGULATORIA	PROYECTO REGULATORIO	RADICADO SIC
Comisión de Regulación de Comunicaciones	Proyecto de Resolución “ <i>Por la cual se adiciona el Título XII a la Resolución CRC 5050 de 2016 APLICACIÓN DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE REGULACIÓN</i> ”	20-047140
Superintendencia Financiera de Colombia	Proyecto de Circular: “ <i>Mediante la cual se imparten instrucciones relacionadas con el espacio controlado de prueba para actividades de innovación financiera</i> ”	21-208607
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Proyecto de Decreto “ <i>Por el cual se reglamentan los mecanismos exploratorios de regulación para modelos de negocio innovadores en industrias reguladas y los ambientes especiales de vigilancia y control o sandbox regulatorio, creados por el artículo 5 de la Ley 2069 de 2020</i> ”	21-278458

Fuente: Elaboración propia de la Superintendencia de Industria y Comercio - SIC

En este orden de ideas, a continuación, se expondrán los pronunciamientos de la Autoridad de Competencia en el marco de dichos conceptos de abogacía de la competencia. De manera específica, el presente capítulo se enfocará en describir los pronunciamientos de la Superintendencia de Industria y Comercio desde dos perspectivas: **(i)** las condiciones de competencia del ESER, previo a las actividades de seguimiento y evaluación de la autoridad de regulación y **(ii)** las condiciones de competencia de cara a los indicadores de seguimiento y evaluación durante el desarrollo de la experimentación regulatoria:

6.3.1 Frente a las condiciones de competencia del ESER, previo a las actividades de seguimiento y evaluación de la autoridad de regulación

En el concepto de abogacía de la competencia proferido frente al “*Proyecto de Resolución “Por la cual se adiciona el Título XII a la Resolución CRC 5050 de 2016 APLICACIÓN DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE REGULACIÓN*” esta Superintendencia resaltó que, en aras de promover un ambiente de competencia en la selección de iniciativas que entran al ESER, es importante que los criterios de entrada que use el regulador, así como el tiempo de duración de la fase de experimentación, sean objetivos. Entre otros aspectos, recomendó la estructuración de una escala de ponderación de los criterios de entrada al ESER que permita llevar a cabo **(i)** una selección objetiva de aquellos agentes que experimentarán en el ambiente controlado de prueba, además de **(ii)** dar una retroalimentación a los que no fueron seleccionados, con una debida exposición de las razones específicas que permitan reestructurar la iniciativa y evaluar la posibilidad de presentarse de nuevo a otros experimentos regulatorios.

La objetividad y transparencia en la selección de iniciativas con respecto a la entrada de agentes al ESER evitan que existan limitaciones a la participación de ciertos agentes del mercado interesados y, por lo tanto, que disminuya el nivel de competencia. Esta Superintendencia recomendó que, para efectos de esta escala de ponderación, se debería modificar el texto contenido en el párrafo del artículo 12.1.1.7 del proyecto de Resolución en el que se establecía que la iniciativa que se propusiera entrar al ESER diseñado por la CRC: “*no necesariamente debe cumplir con la totalidad de los indicadores positivos establecidos para cada criterio de selección; sin embargo, estos indicadores*

serán utilizados por la CRC para determinar el efectivo cumplimiento del criterio al que corresponda". En esta frase, se desconocía cuáles indicadores era imperativo cumplir y cuáles no.

Por otra parte, en cuanto al concepto de abogacía de la competencia proferido frente al Proyecto de Circular: *"Mediante la cual se imparten instrucciones relacionadas con el espacio controlado de prueba para actividades de innovación financiera"* de la Superintendencia Financiera de Colombia, esta Autoridad resaltó algunas generalidades sobre los espacios seguros de experimentación regulatoria y su relación con la libre competencia económica. Específicamente en el numeral 6.1 del concepto, mencionó que, si bien los ESER *"deben ser una herramienta para promover la innovación, el desarrollo de los mercados y el bienestar de los consumidores, los mismos no deben dejar de lado otros fines legítimos protegidos por el ordenamiento legal, como es la libre competencia económica"*²⁵¹.

Específicamente, la Superintendencia de Industria y Comercio resaltó que los ESER pueden ser fuente de ventajas competitivas injustificadas otorgadas a ciertos agentes de mercado y que estas ventajas pueden llegar a afectar las dinámicas competitivas del futuro mercado que se crea luego de la experimentación. En tal virtud, resaltó que algunos reguladores han intentado promover un proceso de aplicación más transparente y abierto a los diferentes ESER, con criterios de elegibilidad y entrada claramente definidos desde su estructuración²⁵². No obstante, mencionó que los ESER son también *"un escenario oportuno para que el regulador planifique cuáles serán las condiciones ideales del nuevo mercado e identifique y reaccione ante cualquier posible distorsión con anterioridad a que se generen efectos negativos sobre los agentes del nuevo mercado. Por lo anterior, resulta indispensable que desde el momento en el cual se diseñan los espacios de experimentación controlada, se propenda por crear condiciones de libre competencia para los participantes actuales de los mercados relacionados como de los potenciales participantes"* (Destacado y subrayado fuera de texto original).

En línea con lo anterior, recomendó a la SFC definir los criterios de ingreso al ESER propuesto, así como emplear indicadores positivos y negativos que permitieran evidenciar con claridad los criterios que tendría en cuenta para evaluar el cumplimiento de tales requisitos de ingreso de los participantes. Adicionalmente, algunas de las recomendaciones de la Autoridad de Competencia al regulador fueron incluyeron adoptar las herramientas necesarias para evitar que los participantes del ESER divulgaran información comercial sensible; y eliminar la carga adicional impuesta a ciertos aplicantes que consistía en incorporar la expresión *"entidad vigilada en el espacio controlado de prueba"* durante su participación. Lo último porque dicha carga no aplicaba a un grupo diferente de participantes, de manera que podría distorsionar la percepción en el mercado de cierto grupo de agentes, quienes podrían ser vistos como participantes de mayor riesgo o menor calidad en la prestación de servicios financieros²⁵³.

Finalmente, en el marco del concepto dirigido al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo frente a su proyecto de Decreto *"Por el cual se reglamentan los mecanismos exploratorios de regulación para modelos de negocio innovadores en industrias reguladas y los ambientes especiales de vigilancia y control o sandbox regulatorio, creados por el artículo 5 de la Ley 2069 de 2020"*, la Superintendencia de Industria y Comercio manifestó que era indispensable que los reguladores

²⁵¹ Cfr. Numeral 6.1 del concepto de abogacía de la competencia identificado con el número 21-208607-4-0

²⁵² Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento del Grupo del Banco Mundial. Global Experiences from Regulatory Sandboxes. Noviembre de 2020. Pg. 36.

²⁵³ Concepto de Abogacía de la Competencia identificado con el radicado No. 21-208607.

proporcionaran información completa a los posibles aspirantes sobre los criterios de evaluación que serían tenidos en cuenta para evaluar las propuestas y el eventual otorgamiento del permiso para operar dentro del ESER. Esto último, en aras de garantizar que, desde este mismo marco regulatorio, se establecieran medidas que permitan una mayor objetividad en los procesos de selección para el ingreso a los ambientes controlados de pruebas diseñados. Por lo tanto, recomendó que se tuviera en cuenta, de manera expresa, la necesidad de que las entidades de regulación garantizaran la concurrencia y libre competencia al interior del ESER, adicional a la capacidad técnica y talento humano con el que cuenta cada interesado en participar.

6.3.2 Frente a los indicadores de seguimiento y evaluación durante el desarrollo de la experimentación regulatoria

Al analizar el “*Proyecto de Resolución “Por la cual se adiciona el Título XII a la Resolución CRC 5050 de 2016 APLICACIÓN DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE REGULACIÓN”* de la Comisión de Regulación de Comunicaciones desde la óptica de la libre competencia económica, esta Superintendencia mencionó que tanto los criterios como los indicadores definidos para evaluar el desempeño de las iniciativas durante la fase de experimentación regulatoria debían corresponder a mediciones claras o indicadores ya definidos. Es decir, aquellos indicadores deben estar diseñados con variables medibles, ya sean del tipo cuantitativo o cualitativo y, sobre las cuales, se haya contemplado la debida recolección de información en la fase de diseño del ESER, en aras de: **(i)** evitar fallas en el mercado objeto de la experimentación tales como asimetrías de la información; **(ii)** garantizar un mecanismo eficiente y eficaz de recolección de información que permita no solo recolectar datos verdaderos, en un tiempo óptimo, sino corregir fallas que se presenten durante la fase de experimentación que ameriten que un agente de mercado salga del ESER antes de lo previsto, porque está generando externalidades negativas para el mercado del tipo social, ambiental o económico, por ejemplo.

Adicionalmente, esta Superintendencia resaltó que, si para la CRC, el ESER diseñado era un mecanismo alternativo de regulación basado en la experimentación supervisada, el mecanismo de recolección de información puesto en marcha durante el desarrollo del ESER, y mencionado en el párrafo anterior, debía ser alimentando con datos o información oportuna y de manera eficiente. Esto significa que la Comisión debía contemplar un esquema de auditoría durante la fase de experimentación, tal que le permitiera:

- a) Cotejar información recolectada con los resultados que efectivamente vaya generando cada iniciativa al terminar la experimentación;
- b) Tomar decisiones de manera objetiva en aras de generar los resultados deseados en términos de políticas públicas, una vez las iniciativas salgan del ESER con éxito y la Comisión cree la regulación correspondiente, en caso de resultar necesario y;
- c) Evitar que se “relativice la innovación” permitiendo que iniciativas ya cubiertas por la regulación actual operen en el ESER.

Ahora bien, bajo el contexto del concepto de abogacía de la competencia proferido frente al Proyecto de Circular: “*Mediante la cual se imparten instrucciones relacionadas con el espacio controlado de prueba para actividades de innovación financiera*” de la Superintendencia Financiera de Colombia - SFC, la Autoridad de Competencia se pronunció sobre la facultad unilateral de la SFC para modificar

las obligaciones estipuladas en el Certificado de Operación Temporal, certificado que solo obtienen las iniciativas autorizadas para entrar al ESER diseñado.

En particular, teniendo en cuenta que el proyecto de Circular establecía que la SFC podría modificar de manera unilateral las obligaciones estipuladas en el Certificado de Operación Temporal en los eventos en que lo considere conveniente, en cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 2.35.7.1.2. del Decreto 2555 de 2010²⁵⁴, esta Superintendencia manifestó que tal condición carecía de elementos suficientes para dar certeza a los participantes del ESER sobre las condiciones en que aquella modificación podría tener lugar. Por consiguiente, podría disuadir a algunos agentes de mercado en su decisión de participar en el ESER, pues no existiría certeza frente a los costos adicionales que posiblemente podrían asumir si, producto de tal decisión unilateral, se ven obligados a alterar el modelo de negocio presentado inicialmente. Por lo anterior, esta Superintendencia recomendó que el proyecto definiera los escenarios concretos en los que la SFC podría, de manera unilateral, modificar las obligaciones estipuladas en el Certificado de Operación Temporal.

Frente a la evaluación de las pruebas realizadas en el ESER por parte de la SFC, la Autoridad Nacional de Competencia resaltó que era necesario incluir dentro del Proyecto, información adicional que permitiera a los participantes conocer, de manera previa y con mayor claridad, cuáles fueron los criterios empleados por la SFC para determinar los siguientes escenarios: **(i)** que como resultado de la evaluación realizada por los mismos participantes, el experimento fue exitoso, o **(ii)** que no se cumplieron los objetivos de la prueba temporal por no haberse acreditado el cumplimiento de la métrica e indicadores para la evaluación de los objetivos propuestos por los participantes. Para la Superintendencia, este tipo de información es necesaria para que los participantes tengan conocimiento, *a priori*, sobre la forma en que serán evaluados, así como sobre sus posibilidades de éxito en el marco del ECP. Además, evita que se generen asimetrías de información entre el regulador y los aplicantes, que puede dar lugar a que estos pierdan un incentivo importante para participar en estos espacios.

En línea con las consideraciones presentadas en el presente capítulo, la innovación regulatoria a través de los ESER se debe llevar a cabo en un ambiente de libre competencia económica, en aras de promover una dinámica competitiva, tanto en la selección de iniciativas que entran al ESER como en los mercados en donde algunas empezarán a proveer los productos, servicios o soluciones, una vez culmine el experimento. De lo anterior se desprende la necesidad de incluir en las diferentes etapas del ESER una visión expresa de libre competencia, sin que por esto se entienda que la Autoridad de Competencia está facultada para reemplazar al regulador en la implementación de los espacios, y que debe ir acorde con las realidades del entorno y de los objetivos de política pública que se pretenden alcanzar.

²⁵⁴ Al respecto, el artículo 2.35.7.1.2. del Decreto 1234 de 2020 establece que “*En el funcionamiento, regulación y supervisión del espacio controlado de prueba se deberá tener en cuenta los siguientes objetivos: 1. Aprovechar la innovación en la prestación de servicios y productos financieros. 2. Velar por la protección y los intereses de los consumidores financieros. 3. Preservar la integridad y estabilidad del sistema financiero. 4. Prevenir los arbitrajes regulatorios*”.

7 LIBRE COMPETENCIA ECONÓMICA DURANTE EL DISEÑO DE UNA NUEVA REGULACIÓN QUE PRETENDA GARANTIZAR EL CORRECTO FUNCIONAMIENTO DE LOS PRODUCTOS O SERVICIOS FUERA DE LA EXPERIMENTACIÓN REGULATORIA

Tal y como se mencionó en el capítulo 5 del presente estudio, es deseable que el diseño de un ESER contenga las siguientes tres fases: **(i)** establecimiento del objetivo y duración de la experimentación, **(ii)** la construcción o elaboración de la estructura del experimento, y **(iii)** la implementación del experimento, incluyendo la evaluación del desempeño de los productos o servicios que participaron en la experimentación, de acuerdo con los indicadores diseñados para tal fin y adicionalmente, **(iv)** la elección de aquellos que funcionarán fuera del experimento²⁵⁵, en un mercado que será objeto de una nueva regulación.

En ese orden de ideas, esta sección se enfocará en la etapa de finalización del experimento. Específicamente, expondrá la importancia de garantizar la libre competencia económica en el diseño de la nueva regulación que se expida, en caso de que la misma llegue a ser implementada como consecuencia de un ESER exitoso²⁵⁶ y de la necesidad de incorporar nuevas reglas jurídicas que orienten el funcionamiento del mercado.

7.1 Evaluación y elección de casos exitosos al finalizar el ESER y su relación con el diseño del proyecto de acto administrativo que regulará su funcionamiento en el mercado

En el numeral 5.3. del presente estudio, esta Superintendencia hizo énfasis en que, una vez aplicados los mecanismos de monitoreo, seguimiento y recolección de datos asociados al ejercicio de experimentación, la autoridad regulatoria que lidera el ESER, debe analizar los resultados de forma cualitativa o cuantitativa, con el fin de elegir las iniciativas o los productos y/o servicios que funcionarán fuera del experimento regulatorio.

Específicamente, dicha elección está basada en un ejercicio de evaluación que debe consistir en analizar los resultados obtenidos a partir de mediciones claras y previamente planeadas por parte del regulador, con el fin de llevarla a cabo de manera objetiva. La ausencia de tal objetividad tiene consecuencias no deseables de cara a la nueva regulación que se pretende expedir, bajo el supuesto de un ESER exitoso. En efecto, la ausencia de indicadores de desempeño de una iniciativa dentro del espacio seguro de experimentación dará lugar a evaluaciones que tengan la potencialidad de limitar la libre competencia, máxime cuando estas serán usadas para estructurar el proyecto de acto administrativo que pretende regular el mercado creado a partir del éxito de la experimentación, en caso de que sea necesario. Lo anterior, en la medida en que es deseable que la evaluación de los resultados del funcionamiento de iniciativas dentro de un ESER sustente o justifique, de manera

²⁵⁵ Jeník, Ivo & Duff, Schan. 2020. *How to Build a Regulatory Sandbox: A Practical Guide for Policy Makers*. CGAP, p. 2-3.

²⁵⁶ En este contexto, el éxito del ESER se predica de las métricas establecidas en su acto de constitución.

expresa, las conclusiones y decisiones que toma la autoridad regulatoria al finalizar dicho ejercicio de experimentación y que se verán reflejadas en el articulado de este proyecto de acto administrativo.

Por ejemplo, permitir que un producto o servicio funcione fuera de un ESER con base en resultados experimentales exitosos no medibles, puede crear ventajas competitivas injustificadas para ciertos agentes en el mercado que se crea una vez haya finalizado el ESER. Es por esta razón que algunos reguladores han intentado promover un proceso de aplicación a un ESER más transparente y abierto, con criterios de elegibilidad, de entrada y de salida, claramente definidos desde su estructuración²⁵⁷.

Ahora bien, la claridad en la medición tanto de los criterios como de los indicadores definidos antes de iniciar la experimentación, así como en los que se usarán para su evaluación, facilita la labor del regulador, y propicia el diseño de un mecanismo eficiente y eficaz de recolección de información verdadera y óptima. Esto a su vez permite corregir fallas que se presenten durante la fase de experimentación. También hace posible identificar con mayor facilidad cuándo una empresa debe salir antes de lo previsto porque está generando externalidades negativas para el mercado del tipo social, ambiental o económico durante la experimentación.

Dicho mecanismo también debe alimentar, con información oportuna y de manera eficiente, un esquema de verificación que permita:

- a) Cotejar información recolectada con los resultados que vaya generando la experimentación.
- b) Tomar decisiones con oportunidad y de manera objetiva en aras de generar los resultados deseados, una vez las iniciativas salgan del ambiente regulatorio de experimentación.
- c) Evitar que se relativice la innovación, permitiendo que iniciativas ya cubiertas por la regulación actual operen dentro de los espacios seguros de experimentación regulatoria.

Con base en lo anterior, esta Superintendencia recomienda aplicar, entre otras, las metodologías de evaluación de desempeño de iniciativas al finalizar el ESER, mencionadas en el numeral 5.6 del presente estudio, las cuales consisten en un análisis tales como: **(i)** pre y post al experimento regulatorio, **(ii)** análisis de comparación y **(iii)** análisis de regresión, las cuales buscan contrastar los resultados del ejercicio con los resultados esperados por parte del regulador²⁵⁸.

En el mismo sentido, y en aras de promover un ambiente de competencia en los mercados en donde empezarán a ser ofrecidos los productos y servicios que fueron exitosos durante la experimentación, es pertinente que el regulador tenga en cuenta la información obtenida a través de estas metodologías. De manera específica, además de alimentar los indicadores de selección de salida de iniciativas del ESER con información veraz y en lo posible auditada, el proyecto de acto administrativo que regulará

²⁵⁷ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento del Grupo del Banco Mundial. *Global Experiences from Regulatory Sandboxes*. Noviembre de 2020. Pág. 36: “Pueden surgir escenarios de juego desequilibrados en los casos en que las empresas admitidas en el sandbox obtengan una “ventaja” para atraer inversiones debido a la reputación y notoriedad obtenidas dentro del sandbox. Las empresas aceptadas en una sandbox regulatorio pueden reflejar un “sello de aprobación” del regulador de manera involuntaria. Algunos reguladores han sido acusados de elegir ganadores y perdedores, y existe la percepción de que las empresas que han accedido a un sandbox tienen una mayor interacción con el regulador y por lo tanto una ventaja competitiva sobre las empresas no incluidas en el proceso (...) Esto está mitigado en parte, aunque no del todo, al tener un y proceso de aplicación transparente y abierto, con criterios de elegibilidad y entrada claramente definidos”.

²⁵⁸Goo, J. J., & Heo, J. Y. (2020). The impact of the regulatory sandbox on the fintech industry, with a discussion on the relation between regulatory sandboxes and open innovation. *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, 6(2), 8-9.

esos mercados debe tener en cuenta los resultados que dieron lugar a la selección de iniciativas que van a funcionar por fuera del ESER, procurando que el mismo evite otorgar alguna ventaja injustificada a ciertos agentes respecto de otros, o de manera generar, restrinja la dinámica competitiva del mercado. Particularmente, debe garantizar que a través de este:

- a) No se otorguen derechos exclusivos a un determinado grupo de empresas para prestar servicios, ofrecer bienes o soluciones por fuera del ESER únicamente por haber participado en el mismo.
- b) No se limite la capacidad de cierto tipo de empresas para ofrecer un bien, una solución o prestar un servicio producto del establecimiento de condiciones que se adapten únicamente a un grupo específico de agentes que participaron en el ESER con éxito.
- c) No se eleven de manera significativa los costos de entrada al nuevo mercado para las empresas que no participaron en el ESER.
- d) No se cree una barrera geográfica a la libre circulación de bienes o servicios producto de una condición establecida con base en éxito de una iniciativa en particular dentro del ESER y no de todas.

Vale la pena resaltar que la transparencia en las reglas de salida de los espacios de experimentación regulatoria para los agentes del mercado promueve la libre competencia económica, por cuanto de ella se deriva una protección del interés general que abarca tanto los intereses de los consumidores como de los productores en el mercado, sin otorgar ventajas a los participantes del ESER.

Al respecto, la autoridad nacional de competencia advirtió a la SFC que los ESER deben ser una herramienta para promover la innovación, el desarrollo de los mercados y el bienestar de los consumidores en el país, sin dejar de lado otros fines legítimos protegidos por el ordenamiento legal, como es el de la libre competencia económica en los mercados²⁵⁹. Lo anterior, no solo en la medida en que en el marco de dichos espacios seguros de experimentación regulatoria existirá una competencia real por ofrecer una serie de productos y servicios al público, entre los participantes y, en ocasiones, con los agentes que se encuentran por fuera de la prueba, sino porque un ESER es, por naturaleza, un espacio que puede dar lugar a ajustes regulatorios que permitan la formación, a futuro, de nuevos mercados.

La situación descrita convierte a los ESER en escenarios oportunos para que el regulador planifique cuáles serán las condiciones ideales del nuevo mercado e identifique y reaccione ante cualquier posible distorsión con anterioridad a que se generen efectos negativos sobre los agentes o consumidores en el mismo. Por lo anterior, resulta indispensable que desde el momento en el cual se diseñan los espacios de experimentación controlada, se propenda por crear condiciones de libre competencia para todos los participantes, incluyendo aquellos que ya venían participando bajo otros esquemas, y los agentes entrantes.

También cobra especial importancia que la autoridad regulatoria que lidera el ESER contemple la posibilidad de ajustar las iniciativas exitosas de acuerdo con los resultados obtenidos. Si bien, un producto o servicio puede ser exitoso y, por lo tanto, ser seleccionado para funcionar fuera del ESER, el mismo no está exento de ajustes que considere el regulador con el fin de evitar distorsiones de mercado identificadas durante la experimentación. En consecuencia, deberá contemplar dentro del diseño del ESER un tiempo de ajuste o transición de un producto o servicio del ESER al nuevo mercado creado. En todo caso, tales ajustes deben responder al cumplimiento de las condiciones de libre competencia económica mencionadas anteriormente.

²⁵⁹ En el marco del concepto de abogacía de competencia identificado con el número de radicado 21-208607.

Y de manera complementaria, también deberá contemplar el mecanismo a través del cual informará a los agentes participantes del ESER cuáles iniciativas no cumplieron con éxito la fase de experimentación regulatoria por no haber acreditado el cumplimiento de la métrica e indicadores para la evaluación de los objetivos propuestos. Este tipo de información es necesaria para que los participantes conozcan *a priori* la forma en que serán evaluados, así como sus posibilidades de éxito dentro del ESER. Además, lo anterior evita que se generen asimetrías de información entre el regulador y los participantes del ESER, que puedan ocasionar inconformidades con la evaluación o la pérdida de incentivos a para participar en estos espacios de experimentación regulatoria, y poner en riesgo la debida concurrencia del experimento. Frente a las asimetrías de información, es preciso señalar que, en el marco de la teoría económica, se entiende por asimetría de información²⁶⁰ aquella falla de mercado en la cual una de las partes que interviene en el mercado no cuenta con la misma información que las demás. Lo anterior crea ineficiencias técnicas²⁶¹ y económicas²⁶² que pueden presentarse en atención a las dinámicas propias del mercado, y en algunos casos podría ser incorporada por el regulador al excluir información relevante acerca del diseño y funcionamiento del ESER.

7.2 El proyecto de acto administrativo que regulará el mercado que nazca del éxito de la experimentación deberá ser sometido al trámite de abogacía de la competencia

Tal y como se mencionó en el numeral 6.1 del presente estudio, es deseable que la evaluación de los resultados de las iniciativas dentro de un ESER sea el sustento para la toma de decisiones de la autoridad regulatoria al finalizar dicho ejercicio de experimentación. Por lo tanto, la misma podrá verse reflejada en la parte considerativa del proyecto de acto administrativo que pretenda regular el mercado creado a partir del éxito de la experimentación.

Ahora bien, es indispensable que tal proyecto de acto administrativo sea sometido al trámite de abogacía de la competencia para efectos de: **(i)** fortalecer la cultura de libre competencia económica en el país; y **(ii)** garantizar que la regulación no vaya en detrimento de la competencia, ni distorsione el correcto funcionamiento de los mercados, en línea con lo establecido en el numeral 6.1. de este estudio. Así las cosas, para efectos que dicho trámite sea llevado a cabo de manera adecuada, y permita a la Superintendencia de Industria y Comercio realizar un análisis profundo sobre los efectos que la regulación puede tener sobre la dinámica competitiva de los mercados, es necesario que el regulador aporte la documentación exigida en las normas que regulan la materia. Particularmente, el artículo 8 del Decreto 2897 de 2010 establece:

²⁶⁰ Akerlof, G.A., (1970) “The market of “lemons”: Qualitative uncertainty and the market mechanism”, Quarterly Journal of Economics 86, pp 488-500.

²⁶¹ Sarmiento y Castellanos (Julio - diciembre de 2008). Cuadernos Latinoamericanos de Administración - Vol. IV No. 7. Pág. 5. ISSN 1900-5016: “*La eficiencia técnica ocurre cuando la firma tiene la habilidad de obtener el máximo producto posible dado un nivel de insumos; luego la ineficiencia técnica se define como la pérdida de ganancias al usar una combinación equivocada de insumos en el plan de producción correcto, o sea, la posibilidad de emplear más insumos de los necesarios para producir un nivel determinado de producto; mide la sobreutilización proporcional de los insumos.*”.

²⁶² Leibenstein, H. On the basic proposition of X-efficiency theory. American Economic Review, 68 (2), 1978, 328-332, describe **eficiencia económica** como aquella condición en la cual una firma minimiza costos al producir cada nivel de producto. Por consiguiente, la ineficiencia económica se caracteriza como la tolerancia por el desperdicio de recursos.

“Documentos que la autoridad debe suministrar a la Superintendencia de Industria y Comercio.

Cuando una autoridad informe sobre un proyecto de acto administrativo que se proponga expedir con fines regulatorios y pueda tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados, deberá poner en conocimiento de la Superintendencia de Industria y Comercio:

- 1. El proyecto de acto administrativo que se propone expedir.*
- 2. La respuesta dada al cuestionario a que se refiere el artículo 5° y las opciones de regulación de que trata el numeral 2 del artículo 6° del presente decreto, cuando sea el caso.*
- 3. Los estudios técnico-económicos realizados sobre el proyecto, los cuales deberán incluir el análisis a que se refiere el numeral 3 del artículo 6° del presente decreto.*
- 4. Las observaciones y sugerencias que haya recibido de terceros interesados si las hubo”.*

Al respecto, es pertinente que la autoridad regulatoria use los resultados de la evaluación del éxito de la implementación del ESER para formular posibles conjeturas técnicas y económicas frente al comportamiento del nuevo mercado. Lo anterior, en aras de exponer de manera clara, en la documentación aportada a la Superintendencia, así como en la parte considerativa del proyecto, **(i)** la naturaleza de los bienes y servicios identificados, **(ii)** la forma en que los mismos alcanzan las metas o métricas establecidas en el marco del experimento, de manera tal que se justifique la creación de este nuevo mercado, y **(iii)** cuáles pueden ser las repercusiones del acto administrativo de cara a la libre competencia económica. En este sentido, resulta también fundamental que el mismo señale qué indicadores de efectividad fueron empleados para fundamentar la creación de este nuevo mercado.

Este énfasis se hace con el fin de advertir que las reglas que se incluyan en los proyectos regulatorios que pretenden regular un mercado creado a partir del éxito de una experimentación, no limiten la libre competencia y, por lo tanto, el regulador considere recrear un escenario contrafactual en dónde se haga una identificación temprana de los efectos de tales reglas comparando su efectividad en el ámbito de la experimentación y, por fuera de él. Esto evitará la imposición de barreras de acceso injustificadas al mercado a partir de la fijación de reglas dentro del proyecto regulatorio que generen este tipo de distorsiones a la libre competencia, o aquellas situaciones enlistadas en el numeral 7.1 de la presente sección del estudio.

Todo lo anterior hará parte de la evaluación de impacto ex ante que realice la autoridad regulatoria en el marco del proyecto de acto administrativo con fines regulatorios del mercado creado al finalizar el ESER. En ese sentido, esta Superintendencia recomienda revisar la “*Guía para ayudar a las autoridades a evaluar el impacto esperado de sus actividades*”²⁶³ de la OCDE. En esta guía se puede observar que distintas autoridades publican evaluaciones del impacto ex ante de sus decisiones regulatorias, en las que cuantifican de manera simple y concisa los beneficios esperados sobre el control de infracciones en materia de competencia²⁶⁴. De este modo, se evidencia que las autoridades

²⁶³ OCDE, 2014 Disponible en:

<https://www.oecd.org/daf/competition/Guide-competition-impact-assessmentES.pdf>

²⁶⁴ Cfr. OCDE, 2014. Guía para ayudar a las autoridades de competencia a evaluar el impacto esperado de sus actividades, pág. 3: “Este tipo de evaluaciones es muy diferente de la evaluación ex post de una o más decisiones específicas, que algunas autoridades también realizan. Una evaluación ex post implica la evaluación, unos cuantos años después de haberse tomado la decisión, de los efectos actuales de aquella decisión individual”.

pueden cuantificar los beneficios derivados de corregir infracciones o limitaciones sobre el mercado objeto de la regulación que hayan sido identificadas durante la fase de experimentación. Adicionalmente, la OCDE recomienda que para que la evaluación del impacto ex ante sea comprensiva es necesario: “Incluir como mínimo el impacto de todas las decisiones relacionadas con el articulado de la regulación a expedir”²⁶⁵, dicho impacto puede estar justificado en el análisis de éxito del ESER.

8 CONCLUSIONES

- Se han adoptado diversas definiciones de ESER desde un punto de vista jurídico. En efecto, se encuentra que cada regulador puede incluir su propia definición a partir del diseño y las características propias del ambiente de experimentación que se pretende implementar. No obstante, se evidencia que los reguladores coinciden en que: **(i)** se trata de un espacio de carácter temporal, **(ii)** en el cual se realizan pruebas de productos y/o servicios innovadores, y **(iii)** a través del cual se conceden una serie de exenciones o flexibilizaciones de la regulación vigente para un sector en particular.
- Distintos países han estructurado e implementado ESER para ser aplicados en diversos sectores económicos. No obstante, la gran mayoría de ESER adoptados en otras jurisdicciones han tenido lugar en el sector financiero. A pesar de esto, se han observado experiencias positivas de ESER en otros sectores de la economía, como es el caso del ESER implementado por el Ministerio de Salud de Singapur en materia de servicios de salud, así como el desarrollado por la CRC, la cual fue la primera en el mundo en anunciar un ESER en materia de redes y servicios de comunicaciones.
- La posibilidad que ofrecen los ESER para gestionar los riesgos asociados a la introducción de nuevas reglas o modelos de negocio los convierten en espacios valiosos para proteger la libre competencia. Esto es así, porque el diseño de dichos espacios contempla la creación de lineamientos de entrada e interacción y salida de los actores implicados, donde la transparencia y la posibilidad de replicabilidad buscan reflejar el comportamiento real en el mercado. Además, estos espacios permiten la concurrencia de competidores que acuden con el objetivo de responder a un interés general envolvente: satisfacer las necesidades de los consumidores.
- Los ESER reposan sobre la pertinencia, la necesidad y los claros objetivos del experimento. Por esta razón, estos espacios deben contar con: **(i)** la definición del alcance de la implementación, **(ii)** los antecedentes, **(iii)** la autenticidad de la solución (novedad o innovación), **(iv)** los beneficios del consumidor, y **(v)** la necesidad y objetivo de la prueba.
- Los ESER necesitan lineamientos de construcción que funcionen como garantía de la concurrencia en el mercado y la prevención al daño sobre éste. Lo primero es establecer como principio rector la libre competencia, lo que conlleva a innovación y eficiencia en el mercado. Lo segundo es la fijación de objetivos que se relacionen con la promoción de la innovación o competencia, la reducción de barreras regulatorias a la innovación, o al aprendizaje del desarrollo de un mercado. Por último, el tercer lineamiento se relaciona con el diseño y su implementación,

²⁶⁵ Cfr. OCDE, 2014. Guía para ayudar a las autoridades de competencia a evaluar el impacto esperado de sus actividades, pág. 3.

en los cuales deben considerarse distintos elementos, tales como: la elegibilidad de los aplicantes, el tiempo del experimento, las restricciones, la gobernanza y la retirada.

- A lo largo de cada etapa de un ESER hay un flujo de información que es relevante para las autoridades encargadas de la modulación. Por consiguiente, es necesario un conjunto de mecanismos que permitan la recolección de información, como también su monitoreo. Estos mecanismos hacen posible determinar los insumos para la construcción de herramientas y recursos cualitativos y cuantitativos que sirvan para el monitoreo del ejercicio de experimentación. Es importante que el levantamiento de información se circunscriba al marco legal que protege los datos personales y la confidencialidad, lo que supone una discusión previa sobre el tratamiento de la información con los agentes del nuevo mercado.
- Si bien los ESER son espacios con riesgo controlado, existe la posibilidad de que se presenten riesgos de índole legal, económico, operativo o financiero. Por esta razón, las autoridades a cargo deben contemplar cada uno de los matices de estos riesgos, lo que implica identificarlos y crear planes de contingencia ante la eventual ocurrencia de éstos.
- Una vez que se haya contemplado el conjunto de elementos anterior, y obedeciendo a la triada Prueba-Evaluación-Retirada, es sustancial que el regulador evalúe el impacto generado por el experimento en el mercado relacionado y sus integrantes. Algunas experiencias internacionales evidencian el empleo de análisis pre y post; análisis de comparación; o el análisis de regresión. Nótese que el objetivo es contrastar los resultados del ejercicio con lo esperado por parte del regulador, por lo que la construcción metodológica es elemental, puesto que determina la efectividad del experimento y la condición de retirada del ESER.
- Debe reconocerse que, así como no hay exención de riesgos en el ejercicio de experimentación regulatoria, también existe la contingencia de un surgimiento de inconvenientes. Esto, como es de esperar, se constituye en un desafío para las autoridades, las cuales pueden abordar los inconvenientes bajo un enfoque casuístico. Esto es relevante por cuanto no hay estandarización de condiciones, sino que hay circunstancias distintas en el ejercicio, lo que advierte la posibilidad de recurrir a estrategias de enfoque preventivo.
- Los conceptos emitidos por la Autoridad de Competencia, en el marco de la función de abogacía de la competencia, buscan promover una dinámica competitiva tanto en el espacio de experimentación como en el mercado que se crea con posterioridad a este. En este sentido, aquel mecanismo de control *ex ante* es una herramienta idónea y eficaz para que la Autoridad de Competencia pueda pronunciarse sobre los efectos que cada entidad, con sus proyectos de regulación en materia de ESER, puede generar de cara a la dinámica competitiva de los mercados nacionales.
- Es necesario someter al trámite de abogacía de la competencia cada acto administrativo con fines regulatorios necesario para el funcionamiento de un ESER. Lo anterior, con independencia de que la Superintendencia de Industria y Comercio ya se haya pronunciado frente a otro proyecto regulatorio relacionado con un ESER del mismo sector o diseñado por la misma autoridad regulatoria, siempre que procedan los requisitos necesarios para dar aplicación a este trámite. Lo anterior se ve reflejado en los pronunciamientos formulados por la Autoridad de Competencia frente a los ESER desarrollados por la SFC y CRC.

- El trámite de abogacía de la competencia contemplado en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 146 de la Ley 1955 de 2019, no debe ser entendido como una forma de intervención de la Autoridad de Competencia en el diseño del ESER que despoja al regulador de su papel. Por el contrario, debe concebirse como el control *ex ante* que busca promover la libre competencia en el diseño previamente establecido por el regulador.
- La innovación regulatoria a través de los ESER se debe llevar a cabo en un ambiente de libre competencia económica. De lo anterior se desprende la necesidad de incluir en las diferentes etapas del ESER una visión expresa de libre competencia acorde con las realidades del entorno y de los objetivos de política pública que se pretenden alcanzar, en los términos señalados en los diferentes capítulos de este estudio.
- Las autoridades regulatorias pueden alcanzar sus objetivos de política pública de una manera eficaz y eficiente a través de proyectos regulatorios que surgen como producto de un ESER exitoso que tuvo presente la promoción de la competencia económica durante todas sus fases. Sin embargo, en la etapa de finalización de la experimentación regulatoria se debe garantizar, a su vez, la libre competencia económica con el fin de lograr que durante el diseño de una nueva regulación se pretenda velar por el correcto funcionamiento de los productos o servicios fuera del experimento, y no se limiten o afecten las dinámicas competitivas.
- Teniendo en cuenta que los ESER son herramientas regulatorias cada vez más empleadas por las autoridades para dar cabida a nuevas dinámicas innovadoras, es indispensable que cada una de sus etapas se encuentre permeada por la libre competencia económica. En relación con la etapa de diseño y desarrollo del experimento, la observancia de la libre competencia genera, entre otros, dos grandes beneficios. De un lado, garantiza que el ingreso a un espacio de experimentación sea entendido por los agentes económicos como una nueva oportunidad de participar en el mercado. Del otro, permite la interacción entre agentes económicos quienes pondrán todos sus esfuerzos para cumplir con los indicadores del espacio de experimentación y cautivar un mercado posiblemente inexplorado. Esto último, redundará en bondades para los consumidores, quienes previo conocimiento de que se encuentran en un espacio de experimentación, se verán beneficiados con ocasión de la innovación de los productos y servicios ofrecidos.
- A la finalización del ESER una de las alternativas evidentes es la creación de un nuevo mercado. Así las cosas, no solo el que las reglas contenidas en la etapa de diseño y desarrollo del experimento se encuentren alineadas con la libre competencia permite que el mercado posterior y posible se desarrolle en dinámicas competitivas. Contrario a esto, para alcanzar estas dinámicas se hace necesario que en la construcción normativa del nuevo mercado se reconozca y garantice concurrencia de agentes evitando consolidar tratamientos diferenciados injustificados.

9 BIBLIOGRAFÍA

1. Alarcón, Moisés Alejandro. *Encadenamientos productivos y jerarquías de sectores de base tecnológica en México*. EconoQuantum 15, No. 2 (2018): 73-94
2. Allen, Hilary. *Regulatory sandboxes*. Geo. Wash. L. Rev., 87, 579. 2019. Disponible en <https://www.gwlr.org/wp-content/uploads/2019/06/87-Geo.-Wash.-L.-Rev.-579.pdf>
3. Appaya, Sharmista y Haji, Mahjabeen. *Four years and counting: What we've learned from regulatory sandboxes*. Grupo del Banco Mundial. 18 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/psd/four-years-and-counting-what-weve-learned-regulatory-sandboxes>
4. Kaye, Anthony. *Utah's new Regulatory Sandbox*. Ballard Spahr, LLP. 11 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.consumerfinancemonitor.com/2019/06/11/utahs-new-regulatory-sandbox/#:~:text=Regulatory%20sandboxes%20are%20laboratories%20for,sponsor%20of%20Utah%EF%BF%A2%EF%BE%80%EF%BE%99s%20legislation%2C%20Rep>
5. Kayne Anthony. *Wyoming creates fintech sandbox*. Ballard Spahr, LLP. 5 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.consumerfinancemonitor.com/2019/06/05/wyoming-creates-fintech-sandbox/>
6. Armstrong, Harry & Rae, Jen. *A working model for anticipatory regulation*. NESTA 2017. Disponible en: <https://www.nesta.org.uk/report/a-working-model-for-anticipatory-regulation-a-working-paper/>
7. Armstrong, Harry. Gorst, Chris. & Rae, Jen. *Renewing regulation 'Anticipatory regulation, an age of disruption'*, NESTA, 27. 2019. Disponible en: https://media.nesta.org.uk/documents/Renewing_regulation_v3.pdf
8. Autoridad Monetaria de Singapur. *Overview of Regulatory Sandbox*. No hay fecha. Disponible en: <https://www.mas.gov.sg/development/fintech/regulatory-sandbox#>
9. Autoridad Monetaria de Singapur. *List of sandbox experiments*. No hay fecha. Disponible en: <https://www.mas.gov.sg/development/fintech/sandbox>
10. Autoridad Monetaria de Singapur. *Fintech Regulatory Sandbox Guidelines*. Noviembre de 2016. Pg. 5. Disponible en: <https://www.mas.gov.sg/-/media/MAS/Smart-Financial-Centre/Sandbox/FinTech-Regulatory-Sandbox-Guidelines-19Feb2018.pdf?la=en&hash=B1D36C055AA641F580058339009448CC19A014F7>
11. Baker MacKenzie. *International Guide to Regulatory Fintech Sandboxes*. 2018. Disponible en: https://www.bakermckenzie.com/en/-/media/files/insight/publications/2018/12/guide_intlguideregulatorysandboxes_dec2018.pdf
12. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento del Grupo del Banco Mundial. *Global Experiences from Regulatory Sandboxes*. Noviembre de 2020. Banco Mundial. Disponible en:

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34789/Global-Experiences-from-Regulatory-Sandboxes.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

13. Banco Central de Brasil. *Regulatory Sandbox*. No hay fecha. Disponible en: <https://www.bcb.gov.br/en/financialstability/regulatorysandbox>.
14. Campbell, Karen; Diffley, James; Flanagan, Robert; Morelli, Bill; O'Neil, Brendan; y Sideco, Francis. *The 5G economy: How 5G technology will contribute to the global economy*. IHS Economics & IHS Technology. 2017. <https://cdn.ihs.com/www/pdf/IHS-Technology-5G-Economic-Impact-Study.pdf>.
15. Chen, Christopher. *Regulatory Sandboxes in the UK and Singapore: A Preliminary Survey*. *Regulating FinTech in Asia: Global Context, Local Perspectives* (Mark Fenwick, Steven Van Uytsel and Bi Ying ed., Forthcoming. 2020. Disponible en: https://privpapers.ssrn.com/sol3/cf_dev/AbsByAuth.cfm?per_id=1582025
16. Circular Externa No. 16 del 26 de agosto de 2021 de la Superintendencia Financiera de Colombia, por la cual se imparten instrucciones relacionadas con el espacio controlado de prueba para actividades de innovación financiera. Disponible en: https://www.superfinanciera.gov.co/descargas/institucional/pubFile1055223/ance016_21.zip
17. Comisión de Regulación de Comunicaciones. *CRC inicia actividades de implementación del primer Sandbox regulatorio en servicios de comunicaciones en el mundo*. 2 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/noticia/crc-inicia-actividades-de-implementacion-del-primer-sandbox-regulatorio-en-servicios-de-comunicaciones-en-el-mundo>
18. Comisión de Regulación de Comunicaciones. *Con éxito concluyó la primera convocatoria del Sandbox Regulatorio en servicios de comunicaciones en el mundo liderado por la CRC*. 14 de mayo de 2021. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/noticia/con-xito-concluy-la-primera-convocatoria-del-sandbox-regulatorio-en-servicios-de-comunicaciones-en-el-mundo-liderado-por-la-crc>
19. Consejería Presidencial para asuntos económicos y transformación digital. *Modelo Conceptual para el Diseño de Regulatory Sandboxes & Beaches en Inteligencia Artificial – Documento borrador para discusión*. Agosto de 2020.
20. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia del 4 de julio de 2013. Magistrado Ponente William Zambrano Cetina. Rad. 11001-03-06-000-2013-00005-00.
21. Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 30 de abril de 2018. Magistrado Ponente María Elizabeth García González. Rad. 11001-03-24-000-2016-00481-00.
22. Consumer Financial Protection Bureau. *Project Catalyst Report: Promoting consumer friendly innovation*. Octubre de 2016. Disponible en: https://files.consumerfinance.gov/f/documents/102016_cfpb_Project_Catalyst_Report.pdf.
23. Dan Quan. *A Few Thoughts on Regulatory Sandboxes*. Stanford Center on Philanthropy and Civil Society. Universidad de Stanford. Disponible en: <https://pacscenter.stanford.edu/a-few-thoughts-on-regulatory-sandboxes/>

24. Decreto 1234 del 14 de septiembre de 2020 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por medio del cual se adiciona el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con el espacio controlado de prueba para actividades de innovación financiera. Diario Oficial No. 51.437 de 14 de septiembre de 2020.
25. Decreto 2897 del 5 de agosto de 2010 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, por el cual se reglamenta el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009. Diario oficial No. 47792 del 5 de agosto de 2010. Artículos 3 y 4.
26. Decreto 4327 del 25 de noviembre de 2005 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por el cual se fusiona la Superintendencia Bancaria de Colombia en la Superintendencia de Valores y se modifica su estructura. Diario Oficial 46104 del 26 de noviembre de 2005. Artículo 1.
27. Decreto 4886 del 23 de diciembre de 2011 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48294 del 26 de diciembre de 2011. Artículo 1.
28. Deloitte LLP. *A journey through the FCA regulatory sandbox*. Centre for Regulatory Strategy. 2018. Disponible en: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/uk/Documents/financial-services/deloitte-uk-fca-regulatory-sandbox-project-innovate-finance-journey.pdf>
29. Aguilar, Diana. *Four of Brazil's major financial authorities have come together to regulate emerging technologies, including blockchain*. Coindesk. Junio 17 de 2019. Disponible en: <https://www.coindesk.com/brazil-financial-authorities-announce-regulatory-sandbox-for-blockchain>
30. Documento CONPES 3975 de 2019 del Consejo Nacional de Política Económica y Social.
31. Evenett, Simon J. "Competition Advocacy: Time for a Rethink Symposium on Competition Law and Policy in Developing Countries". *Northwestern Journal of International Law & Business* 26, No. 3 (2006).
32. Financial Conduct Authority. *Regulatory Sandbox*. Noviembre de 2015. Pg. 3. Disponible en: <https://www.fca.org.uk/publication/research/regulatory-sandbox.pdf>
33. Financial Conduct Authority. *About the FCA*. 21 de abril del 2016. Disponible en: <https://www.fca.org.uk/about/the-fca>
34. Financial Conduct Authority. *Regulatory sandbox – cohort 1*. Última actualización el 15 de junio de 2017. Disponible en: <https://www.fca.org.uk/firms/regulatory-sandbox/cohort-1>
35. Financial Conduct Authority. *The FCA regional and FinTech engagement*. 26 de abril de 2017. Disponible en: <https://www.fca.org.uk/news/speeches/fca-regional-fintech-engagement>.
36. Financial Conduct Authority. *Regulatory sandbox lessons learned report*. Octubre de 2017. Pg. 20. Disponible en: <https://www.fca.org.uk/publication/research-and-data/regulatory-sandbox-lessons-learned-report.pdf>

37. Financial Conduct Authority. *Call for Input: Cross-Sector Sandbox*. Mayo de 2019. Pg. 8. Disponible en: <https://www.fca.org.uk/publication/call-for-input/call-for-input-cross-sector-sandbox.pdf>
38. Financial Conduct Authority. *The Impact and Effectiveness of Innovate*. Abril de 2019. Disponible en: <https://www.fca.org.uk/publication/research/the-impact-and-effectiveness-of-innovate.pdf>
39. Financial Conduct Authority. *Regulatory sandbox – cohort 5*. Última actualización el 20 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.fca.org.uk/firms/regulatory-sandbox/cohort-5>
40. Financial Conduct Authority. *Regulatory sandbox – cohort 6*. Última actualización el 14 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.fca.org.uk/firms/regulatory-sandbox/regulatory-sandbox-cohort-6#revisions>
41. Financial Conduct Authority. *Applying to the regulatory sandbox*. Última actualización el 6 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.fca.org.uk/firms/innovation/regulatory-sandbox-prepare-application>
42. Forbes Staff. Revista Forbes. *Superfinanciera autoriza 9 alianzas para probar operaciones con criptoactivos. 29 de enero de 2021*. Disponible en: <https://forbes.co/2021/01/29/economia-y-finanzas/superfinanciera-autoriza-9-alianzas-para-probar-operaciones-con-criptoactivos/>.
43. Global Financial Innovation Network. *About GFIN*. No hay fecha. Disponible en: <https://www.thegfin.com/about>
44. Global Financial Innovation Network. *Cross-Border Testing: Lessons Learned*. Enero de 2020. Disponible en: <https://www.thegfin.com/s/GFIN-CBT-Pilot-lessons-Learned-publication-09012020-FINAL-8247.pdf>
45. Goo, Jayoung, y Heo, Joo-Yeun. *The impact of the regulatory sandbox on the fintech industry, with a discussion on the relation between regulatory sandboxes and open innovation*. Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity. 2020. Disponible en: <https://www.mdpi.com/2199-8531/6/2/43>
46. Handagama, Sandali. *Census 2021: Crypto Is Booming in Brazil, but Regulatoris Lag Behind*. Coindesk. 7 de mayo de 2021. Disponible en: <https://www.coindesk.com/crypto-is-booming-in-brazil-but-regulations-lag-behind>
47. H&R Block. *A little about H&R Block: Ok. A lot about H&R Block*. 2019. Pg. 1. Disponible en: <https://www.hrblock.com/corporate/pdfs/hrb-factsheet.pdf>
48. Jenik, Ivo y Lauer, Kate. *Regulatory Sandboxes and Financial Inclusion*. CGAP. Octubre de 2017. Pg. 3. Disponible en: <https://www.cgap.org/sites/default/files/Working-Paper-Regulatory-Sandboxes-Oct-2017.pdf>

49. Jeník, Ivo & Duff, Schan. *How to Build a Regulatory Sandbox: A Practical Guide for Policy Makers*. CGAP. 2020. Disponible en: <https://www.cgap.org/research/publication/how-build-regulatory-sandbox-practical-guide-policy-makers>
50. Ministerio de Ciencias, Tecnología e Innovación. *Incubadora de Empresas de Base Tecnológica*. No hay fecha. Disponible en: <https://www.minciencias.gov.co/reconocimiento-actores/incubadoras-empresas-base-tecnologica-iebt>.
51. Ministerio de Salud de Singapur. *Healthcare Services Act*. No hay fecha. Disponible en: <https://www.moh.gov.sg/hcsa/about-hcsa>
52. Ministerio de Salud de Singapur. *Voluntary Listing of Direct Telemedicine Service Providers To Help Patients Make Informed Choices*. 26 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.moh.gov.sg/news-highlights/details/voluntary-listing-of-direct-telemedicine-service-providers-to-help-patients-make-informed-choices>
53. Ley 1340 del 24 de julio de 2009, por la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia. Diario Oficial No. 47.420 de 24 de julio de 2009.
54. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Digital Disruption in Financial Markets*. 31 de mayo de 2019. Disponible en: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2019\)69/en/pdf#:~:text=The%20word%20sandbox%20originally%20referred,grounds%20for%20new%20business%20models](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2019)69/en/pdf#:~:text=The%20word%20sandbox%20originally%20referred,grounds%20for%20new%20business%20models)
55. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Guía para ayudar a las autoridades de competencia a evaluar el impacto esperado de sus actividades. 2014. Disponible en: <https://www.oecd.org/daf/competition/Guide-competition-impact-assessmentES.pdf>
56. Organización Mundial de la Salud. *Telemedicine Opportunities and Developments in Member States*. 2010. Pg. 8. Disponible en: https://www.who.int/goe/publications/goe_telemedicine_2010.pdf “Telemedicine, a term coined in the 1970s, which literally means “healing at a distance”, signifies the use of ICT to improve patient outcomes by increasing access to care and medical information”
57. Poncibo, Cristina y Zoboli, Laura. *Sandboxes and Consumer Protection: The European Perspective*. International Journal on Consumer Law and Practice. Vol. 8. Pg. 12. Disponible en: <http://clap.nls.ac.in/wp-content/uploads/2021/01/SANDBOXES-AND-CONSUMER-PROTECTION-THE-EUROPEAN-PERSPECTIVE%E2%80%9393Cristina-Poncibo-and-Laura-Zoboli.pdf>
58. Proyecto de Resolución de la Comisión de Regulación de Comunicaciones “*Por la cual se adiciona el Título XII a la Resolución CRC 5050 de 2016 APLICACIÓN DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE REGULACIÓN*”
59. King, Rachael. *Sandbox Initiative: Central Bank of Brazil*. Central Banking. 4 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://www.centralbanking.com/fintech/4397616/sandbox-initiative-central-bank-of-brazil>

60. Parenti, Radostina. *Regulatory Sandboxes and Innovation Hubs for Fintech*. Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento Europeo. Pg. 20. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652752/IPOL_STU\(2020\)652752_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652752/IPOL_STU(2020)652752_EN.pdf)
61. Pearson, Scott. Arizona Enacts “regulatory sandbox” for fintech companies; Ballard Spahr to hold June 13 webinar. 9 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.consumerfinancemonitor.com/2018/04/09/arizona-enacts-regulatory-sandbox-for-fintech-companies-ballard-spahr-to-hold-june-13-webinar/>
62. Policy on the Compliance Assistance Sandbox del Consumer Financial Protection Bureau de los Estados Unidos de América. 13 de septiembre de 2019. Registro Federal Vol. 84, No. 178 del 13 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2019-09-13/pdf/2019-19762.pdf>
63. Policy on No-Action Letters and the BCFP Product Sandbox del Consumer Financial Protection Bureau de los Estados Unidos de América. 13 de diciembre de 2018. Registro Federal Vol. 83, No. 239 del 13 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2018-12-13/pdf/2018-26873.pdf>
64. Resolución No. 29 de 2020 del Banco Central de Brasil. Artículo 3. Disponible en: https://www.bcb.gov.br/content/config/Documents/Regulatory_Sandbox_Regulation_BCB_Resolucion_No_29_2020.pdf.
65. Resolución No. 50 de 2020 del Banco Central de Brasil. Artículo 1. Disponible en: https://www.bcb.gov.br/content/config/Documents/Regulatory_Sandbox_Regulation_BCB_Resolucion_50_2020.pdf.
66. Resolución No 5980 del 18 de mayo de 2020 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, por la cual se adiciona el Título XII APLICACIÓN DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE REGULACIÓN a la Resolución CRC 5050 de 2016. Diario Oficial No. 51.319 del 19 de mayo de 2020.
67. Respuesta de la Superintendencia Financiera al requerimiento de información emitido por la Superintendencia de Industria y Comercio bajo el número de radicado 20-348672. Pg. 1.
68. Sentencia C-893 del día 12 de febrero de 2003 de la Corte Constitucional. Magistrado Ponente Alfredo Beltrán Sierra.
69. Stiglitz, Joseph E. *Economics of the Public Sector*. Tercera. New York: W.W. Norton & Company, 2000.
70. Storey, D.J., y B.S. Tether. *New technology-based firms in the European Union: an introduction*. Research Policy 26, No. 9 (1998): 933-946.

71. Superintendencia de Industria y Comercio. Concepto de abogacía de la competencia identificado con el número de radicado 20-47140.
72. Superintendencia de Industria y Comercio y Delegación de la Unión Europea en Colombia. Cartilla para el ejercicio de la abogacía de la competencia: Revisión de Proyectos de Regulación Estatal. No hay fecha. Pg. 3. Disponible en: <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/cartillaabogacia.pdf>
73. Superintendencia Financiera de Colombia. *LaArenera*. No hay fecha. Disponible en: <https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/innovasfc/laarenera-10099575>.
74. Superintendencia Financiera de Colombia. *Manual de Funcionamiento de laArenera*. Mayo de 2020. Disponible en: <https://www.superfinanciera.gov.co/descargas/institucional/pubFile1030976/manualarenera.pdf>
75. Vital Wave Consulting. *MHealth for Development: The Opportunity of Mobile Technology for Healthcare in the Developing World*. United Nations Foundation. 2009. Pg. 8. Disponible en: <https://web.archive.org/web/20121203014521/http://vitalwaveconsulting.com/pdf/2011/mHealth.pdf>
76. Zetsche, Dirk. Ross, Buckley. Janos, Barberis & Arner, Douglas. *Regulating a Revolution: from Regulatory Sandboxes to Smart Regulation*. FLASH: The Fordham Law Archive of scholarship and History. 2017. Disponible en: <https://ir.lawnet.fordham.edu/jcfl/vol23/iss1/2/>