

---

## REVISIÓN DE LA AGENDA REGULATORIA TIC 2020

Pablo Márquez\*  
Juan Pablo Otero\*\*  
Eduardo González\*\*\*

---

### INTRODUCCIÓN

El año 2020 será un año de inflexión para el Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (“TIC”). El sector TIC ha tenido un auge significativo en el desarrollo de la economía colombiana en los años recientes. Sin embargo, para el caso de Colombia, esto implica retos de gran envergadura, ya que del desarrollo de estos sectores puede devenir un crecimiento de las desigualdades<sup>1</sup> y un crecimiento de la brecha digital. Por esta razón, les corresponde a las autoridades tomar medidas y dedicarse de manera consciente a la creación de políticas públicas para el correcto desarrollo de estas industrias en aras del bienestar de la sociedad colombiana.

El actual gobierno ha asumido esta responsabilidad y ha enfocado esfuerzos en este sentido. Esto se puede evidenciar en el “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad”; también con la expedición de la Ley 1978 de 2019, que moderniza el Sector TIC; la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. También las iniciativas de los entes reguladores se han dedicado a expedir normas y a proponer políticas encaminadas al desarrollo de estos sectores.

Con todo, varias decisiones al final del año 2019 presentan una importante inflexión en la discusión regulatoria asociada a la economía digital y la implementación de modelos estrictos de supervisión a plataformas. En primer lugar, el 20 de diciembre de 2019, la Superintendencia de Industria y Comercio decidió el caso de competencia desleal entre Cotech SA y Uber Colombia en el cual concluyó que la actividad de Uber violaba normas y desviaba la clientela en favor de Uber, infracciones definidas en la Ley 256 de 1995. Más que la decisión en relación con los perjuicios, la orden a los operadores de bloquear la operación ha levantado todo tipo de críticas por violar el principio de neutralidad de red. Adicionalmente, el 21 de diciembre de 2019, la Superintendencia de Transporte, ordenó la intervención y toma de control para la liquidación de PicAp, una aplicación de transporte de pasajeros y mensajería en moto, que conectaba conductores con usuarios. Dicha decisión

---

\* [pablo@marquezbarrera.com](mailto:pablo@marquezbarrera.com) Socio, MBCR. PhD Oxford, LLM Harvard. Magister Econ y Abogado PUJ.

\*\* Asociado, MBCR; Abogado PUJ.

\*\*\* Asociado, MBCR; Magister Economía y Abogado Universidad Nacional.

<sup>1</sup> OECD (2019), *OECD Reviews of Digital Transformation: Going Digital in Colombia*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/781185b1-en>

resultó aún más gravosa que la decisión de Uber, en tanto que condenó la aplicación y la empresa que la administraba a desaparecer.

Finalmente, a la aplicación Rappi, de la empresa RAPPI S.A.S., el 28 de agosto de 2019 la Superintendencia de Industria y Comercio le impuso una orden administrativa y abrió pliego de cargos dirigidos a que esta empresa aplicara en su caso de negocio toda la normatividad de comercio electrónico aplicable a los negocios, a pesar de ser Rappi una multiplataforma multipartes. Aun cuando la SIC considera que la decisión se imparte en tanto que se concluye que por razón de “la naturaleza del modelo de negocio de la sociedad... ésta funge como proveedor o expendedor de bienes y servicios a través de medios electrónicos (plataformas de comercio electrónico)”, es claro que, Rappi, es más que un único negocio y no a todos los posibles negocios les aplica la misma normatividad. Así, por la forma como Rappi ha desarrollado su modelo de negocio, no en todos los casos, por su estructura y modelo, responde a las relaciones jurídicas a las que les aplicarían las disposiciones del Estatuto de Protección al Consumidor. Esto impone un precedente y carga regulatoria que otras plataformas no asumen o aplican.

Con fundamento en lo anterior, se hizo un análisis de la hoja de ruta que el Gobierno Nacional y sus entidades adscritas tienen como derrotero para el impulso de estas industrias y en general de la economía digital en los próximos años. A continuación, se expondrá brevemente el estado de los planes de acción normativa y regulatoria en temas que consideramos de interés para los agentes del sector.

Para llevar a cabo la presente revisión se optó por investigar al respecto en las principales agencias institucionales que tienen competencia regulatoria en el sector.

## Contenido

<b>1. Privacidad</b> .....	2
<b>2. La implementación del 5G</b> .....	6
<b>3. Conectividad</b> .....	7
<b>4. Economía Digital</b> .....	10
<b>5. Turismo y traveltech</b> .....	12
<b>6. Servicios financieros, pagos y FinTech</b> .....	13
<b>7. Sector postal y medios de pago</b> .....	20
<b>Conclusiones</b> .....	21

### 1. Privacidad

La privacidad y la protección de datos personales son derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico colombiano, los que están en íntima conexión con los derechos a la

dignidad, la intimidad y el buen nombre. La sociedad actual - en el contexto de las relaciones sociales - y la revolución de las telecomunicaciones generan toda una serie de retos para el entendimiento y regulación jurídica de las innovaciones digitales y tecnológicas, y de los agentes que interactúan en estas nuevas relaciones sociales y de mercado. Estas pueden poner en riesgo la protección de derechos de los ciudadanos y de los consumidores, los derechos de los consumidores y el mantenimiento de altos índices de productividad e innovación que dinamicen las relaciones económicas en la sociedad. Por lo anterior, es importante detenerse a analizar estos fenómenos para evitar problemas potenciales de abuso e incertidumbre regulatoria, de manera que se pueda brindar un marco jurídico que permita alcanzar objetivos como blindar de derechos y obligaciones a los agentes que participan en la actividad, promover la productividad y la eliminación de costos de transacción, prevenir el lavado de activos y la financiación del terrorismo, y proteger los intereses de los consumidores, inversionistas y competidores mediante el mantenimiento de relaciones transparentes y legítimas.

Así pues, se ha hecho un estudio del estado de la normatividad en esta materia y un análisis de las proyecciones de los entes de regulación, para determinar hacia dónde se están enfocando los esfuerzos regulatorios en este sentido.

En la agendar regulatoria 2019-2020 de Colombia se encuentra que en el Congreso de la República se tramitan dos proyectos de Ley que afectan directamente el problema de la privacidad, el habeas data y la intimidad, en relación con la innovación, las plataformas digitales y el sistema financiero:

<sup>2</sup> Congreso de la República de Colombia, *Proyectos de Ley*, Senado 052/18, Cámara 361/19 <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2018-2019/article/53-por-medio-de-la-cual-se-modifica-y-adiciona-la-ley-estatutaria-1266-de-2008-y-se-dictan-disposiciones->

El proyecto de Ley “Por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley estatutaria 1266 de 2008 y se dictan disposiciones generales de habeas data con relación a la información financiera, crediticia, comercial de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones”<sup>2</sup>. Este fue archivado, pero buscaba fortalecer el derecho de habeas data permitiendo a los titulares de la información ejercer el derecho a la autodeterminación informática al permitirles hacer efectivos sus derechos -conocer, actualizar y rectificar información que sobre ellos repose en las bases de datos del sector financiero, comercial y crediticio-, garantizar los principios consagrados en la normatividad -veracidad, finalidad, circulación restringida, temporalidad de la información, seguridad, confidencialidad-, fomentar la democratización y dinamización del crédito y garantizar el derecho al olvido.

De esta manera, el proyecto buscaba garantizar derechos fundamentales de los titulares de la información, lo cual se traduce en algo positivo teniendo en cuenta el mayor riesgo que actualmente existe de que se vulnere la intimidad de las personas. Esto es un incentivo para el uso de canales de transmisión de información digitales, lo que favorece el empleo, por ejemplo, de Big Data; también hubiera brindado garantías para la implementación de tecnologías como la de 5G, en la que el alto flujo de tráfico de información implica uno de los mayores riesgos.

Adicionalmente, se el proyecto de Ley “Por medio del cual se tipifica el delito de violencia sexual cibernética y se dictan otras disposiciones”<sup>3</sup>. Este no ha sido discutido aún,

[generales-del-habeas-data-con-relacion-a-la-informacion-financiera-crediticia-comercial-de-servicios-y-la-proveniente-de-terceros-paises-y-se-dictan-otras-disposiciones](#)

<sup>3</sup> Congreso de la República de Colombia, *Proyecto de ley* Senado 154/19

pero busca sancionar la violencia sexual que se ejerce contra una persona mediante la divulgación de documentos, en cualquier formato, en la vida íntima o sexual, sin el consentimiento de ella a través de medios analógicos, digitales y/o internet. La norma afecta directamente el problema de la privacidad dado que genera un nuevo tipo penal que protege datos personales de los usuarios de plataformas digitales. Esta norma podría llegar a tener implicaciones para los portales de internet y las redes sociales en las cuales hay interacción entre individuos. Debe prestársele atención ya que las políticas de uso de este tipo de plataformas podrían tener que adaptarse a la nueva normatividad.

También aparece el Proyecto de Ley “Por medio del cual se regulan las políticas de uso y apropiación de las redes sociales y se dictan otras disposiciones generales”<sup>4</sup>. Este proyecto busca “establecer parámetros y procedimientos generales del uso de las redes sociales en internet que permitan proteger a los usuarios frente a conductas lesivas o potencialmente peligrosas resultado de la extralimitación o uso inadecuado de las redes sociales virtuales”. Busca proteger a los ciudadanos frente a una gran cantidad de amenazas a las que pueden estar expuestos debido al surgimiento e interacción con el fenómeno de las redes sociales. Esto es positivo para los usuarios y las plataformas pues el objetivo es hacer un ecosistema virtual seguro. No obstante, debe tenerse en cuenta que impone cargas, por lo cual se le debe prestar atención, a fin de que no se convierta en un obstáculo para el uso y desarrollo de las redes sociales.

<http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2019-2020/article/154-por-medio-de-la-cual-se-tipifica-el-delito-de-violencia-sexual-cibernetica-y-se-dictan-otras-disposiciones>

<sup>4</sup> Congreso de la República, Proyecto de Ley Cámara 176 de 2019

[http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta\\_772.pdf](http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_772.pdf)

Por otro lado, la Superintendencia de Industria y Comercio (“SIC”), por su parte, en la agenda regulatoria 2019-2020 tramitó el proyecto de resolución “por el cual se establece el procedimiento para el Registro Nacional de Bases de Datos”<sup>5</sup>. Este afecta directamente el problema del derecho de habeas data en relación con la innovación tecnológica y las plataformas digitales. De acuerdo con el proyecto, se busca dictar disposiciones que desarrollen lo estipulado en la Ley 1581 de 2012 para la protección de datos personales de forma que se garanticen los derechos fundamentales de los titulares de la información a conocer, actualizar y rectificar dicha información.

Otro aspecto que debe tenerse en cuenta con miras al desarrollo del sector para el próximo año, en particular en lo que se refiere a temas de privacidad, es la acción de la SIC en materia de vigilancia y supervisión. Así pues, la Superintendencia, emprendió, en 2019, dos procesos administrativos contra dos importantes compañías que utilizan, dentro de su modelo de negocio, innovaciones tecnológicas y plataformas digitales: FACEBOOK S.A. y RAPPI S.A.S. Estos procesos administrativos de inspección, vigilancia y control, con posibles consecuencias sancionatorias, se dan en el marco de la discusión mundial sobre la protección de datos personales y la necesidad de tomar medidas útiles y eficaces de seguridad para los mismos.

<sup>5</sup> SIC (2019), *Proyecto por el cual se establece el procedimiento para el Registro Nacional de Bases de Datos*

<https://www.sic.gov.co/sites/default/files/normatividad/032019/P%20R%20Registro%20Bases%20de%20Datos%20%2820190204%29%20CORREGIDO.pdf>

Para el caso de FACEBOOK, mediante resolución 1321<sup>6</sup> del 24 de enero de 2019<sup>7</sup> la SIC -delegatura para la protección de datos- le ordenó adoptar nuevas medidas y mejorar las existentes para garantizar la seguridad de los datos personales de más de 31 millones de colombianos que usan su plataforma. La SIC le ordenó a la empresa entregar un plan que garantice la seguridad de los datos personales y evite el acceso, uso, consulta, adulteración y pérdida no autorizada o fraudulenta de los mismos, lo cual deberá certificar a través de una entidad independiente y especializada en temas de seguridad. La decisión se tomó recordando que la protección de datos personales es un derecho fundamental en Colombia y para que la compañía asuma la responsabilidad por las fallas de seguridad, la posible exposición de la información personal de los usuarios y la obligación de generar protocolos que la protejan. Ante el incumplimiento de la orden administrativa FACEBOOK podría llegar a pagar una multa de 2000 SMMLV.

Por su parte, en el caso de RAPPI S.A.S., mediante resolución No. 60028<sup>8</sup> la SIC formuló pliego de cargos y se inició investigación administrativa por el presunto incumplimiento de una orden administrativa contenida en la resolución No. 40212 del 28 de agosto de 2019<sup>9</sup>. Se determinó que RAPPI incumplió con cinco de siete requerimientos que la SIC le había hecho. Se consideró el presunto incumplimiento de las siguientes órdenes:

- A la orden relacionada con indicar a los consumidores, de manera previa a la aceptación de la oferta realizada, la procedencia del derecho de

retracto y de reversión de pago. Lo anterior, teniendo en cuenta que Rappi limitó su procedencia únicamente frente a la membresía de “RappiPrime”. En relación con los demás productos, no reconoció la procedencia del mencionado derecho, sino que ordena su ejercicio ante el aliado comercial previa presentación de la factura de compra.

- Frente a la orden de ajustar las cláusulas del documento denominado términos y condiciones de uso de la plataforma por parte de los consumidores, el presunto incumplimiento se porque se siguen manteniendo estipulaciones en las que aparentemente se excluye la responsabilidad de Rappi, en su calidad de proveedor, de las obligaciones que por ley le corresponden; se establece la renuncia de los derechos de los consumidores; se presume la manifestación de voluntad del usuario; se restringe la posibilidad de hacer efectivas las garantías y de garantizar las vueltas exactas.

- En relación con la orden de informar en sus plataformas de comercio electrónico el precio total de los productos, incluyendo todos los impuestos, costos y gastos, sin que sea posible la modificación posterior al momento de aceptar la orden de compra dada por el consumidor, se consideró el presunto incumplimiento ya que, si bien Rappi en sus plataformas de comercio electrónico informa al usuario el precio

<sup>6</sup> SIC (2019), *Resolución 1321 del 24 de enero de 2019* <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Noticias/2019/Res-1321-de-2019.pdf>

<sup>7</sup> Superintendencia de Industria y Comercio (2019) <https://www.sic.gov.co/superindustria-exige-a-facebook-fortalecer-medidas-de-seguridad-para-proteger-datos-personales-de-mas-de-31-millones-de-colombianos>

<sup>8</sup> Superintendencia de Industria y Comercio (2019) <https://drive.google.com/file/d/1b0gdA6EsilwWStw0umwaQ5kxXykA0BQB/view>

<sup>9</sup> Superintendencia de Industria y Comercio (2019) <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Noticias/2019/Orden%20Rappi.pdf>

total del producto, sigue permitiendo su modificación posterior a la aceptación de la orden de compra, presumiendo además la manifestación de voluntad del consumidor de consentir el precio adicional.

- Respecto de la orden relacionada con establecer de manera clara, en los acuerdos de cooperación celebrados con sus aliados comerciales, la intervención de cada uno de los suscriptores del acuerdo frente a la efectividad de la garantía, la SIC consideró el presunto incumplimiento ya que, en los acuerdos implementados con sus aliados, Rappi se exonera de la responsabilidad solidaria que le asiste frente a la garantía legal, en los términos del Estatuto del Consumidor.

- Finalmente, se consideró el presunto incumplimiento parcial de la orden relacionada con disponer en las plataformas de comercio electrónico, de mecanismos para la recepción de PQR al alcance de los consumidores, en los que garantice el acceso a la información relacionada con su trámite, tiempo de respuesta y de solución, pues no se evidenció, en los mecanismos de recepción de PQR, que el mismo permita al usuario, de manera posterior a la interposición de la PQR, el acceso a la información relacionada con el estado de su trámite.

Debe recordarse que el 30 de agosto del año 2018 RAPPI ya había sido sancionada por incumplir la regulación sobre comercio electrónico y por la aparente utilización de publicidad engañosa en cuanto a los términos y

condiciones de las ofertas indicadas, imponiéndosele una multa equivalente a 65 SMLMV<sup>10</sup>.

## 2. La implementación del 5G

El despliegue de la red 5G es uno de los grandes retos que tiene el gobierno colombiano en los próximos años, no solo por lo que implica en términos de infraestructura sino porque de esto depende el desarrollo de una industria TIC que pueda competir a nivel global. En esta materia, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (“MinTIC”) y la CRC cuentan con planes regulatorios para los próximos años:

- El MinTIC publicó en junio de este año el Plan 5G en el cual se definen los objetivos y las estrategias de política pública que se van a llevar a cabo en los próximos cuatro años con el fin de desplegar la red 5G en Colombia, con lo que se busca facilitar el uso de nuevas tecnologías y, así, transformar la vida de los colombianos.

De esa manera, planea expedir una Resolución mediante la cual se liberen las bandas de frecuencia identificadas para desplegar la red; hacer un análisis de los mecanismos de administración de las bandas de frecuencia y, finalmente, hacer la asignación de la banda de 3500 MHz.

El plan del Ministerio propone analizar el espectro en la banda de 600 MHz para

<sup>10</sup> Superintendencia de Industria y Comercio (2018)

<https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Boletin-juridico/2018/Reso62908del30Agost2018SancioRAPPI.pdf>

la prestación de servicios móviles. A esto debe prestársele especial atención ya que esta es la banda en la que actualmente funcionan los servicios de radiodifusión; por esta razón su asignación podría ser problemática por las implicaciones que llegaría a tener en otras industrias.

- La CRC, por su parte, en su Agenda Regulatoria 2020-2021 propone la iniciativa de llevar a cabo un estudio de condiciones regulatorias que favorezcan la adopción de 5G. De esa manera, el objetivo de la CRC es acompañar la ejecución de los retos formulados por el MinTIC en el Plan 5G y, particularmente, llevar a cabo “el análisis específico de los inhibidores o habilitadores que a nivel regulatorio existen para el despliegue de estas redes en el país, que apoyen mejores condiciones de conectividad y multiplicidad de oferta de servicios soportados”.

Consideramos que este es uno de los temas con mayor impacto en el desarrollo de la industria de las TIC y de las Telecomunicaciones pues definirá la ruta que tomarán estas industrias en los próximos años, ya que el desarrollo e implementación de nuevas tecnologías depende exclusivamente del despliegue de la red 5G. Adicionalmente, el gobierno debe asumirlo con la mayor responsabilidad pues esto permitirá dar cumplimiento a sus metas de reducción de la brecha digital. Para esto, deberá asumir retos en materia de despliegue, adopción de estándares y establecer una coordinación y funcionamiento armónico entre las diversas entidades del gobierno que tienen que ver con la implementación del 5G.

### 3. Conectividad

En cuanto a la conectividad, debe decirse que la llegada de tecnologías disruptivas ha cambiado por completo el panorama y la forma en la que los agentes se interrelacionan y los datos son intercambiados entre los mismos. Ante la avalancha de nuevos fenómenos las autoridades de regulación han optado por asumir nuevos paradigmas, métodos y herramientas que respondan de forma más adecuada a los intereses de protección de los derechos y el bienestar de los consumidores y de los competidores, sin que dicha regulación impida el avance, la innovación y el aumento de la productividad y la eficiencia de la economía mediante la eliminación o disminución de costos de transacción.

Es así como, luego de analizar los planes normativos de los entes regulatorios del país, se identificó en la agenda regulatoria 2019-2020 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (“CRC”) la propuesta de implementación de un SandBox regulatorio que busca permitir un espacio de experimentación para nuevas y disruptivas tecnologías, brindando más herramientas que permitan alcanzar los objetivos de llegar modelos de sistema digital dinámico, autorregulador, innovador y sostenible.

Precisamente con la implementación de la estrategia del SandBox regulatorio en materia de telecomunicaciones la CRC pretende orientar las decisiones de los agentes en el ecosistema digital en un entorno abierto, transparente y participativo gracias a la posibilidad de comprender mejor y preventivamente dinámicas propias de dicho ecosistema.

El documento “SandBox regulatorio para la innovación en conectividad”<sup>11</sup>, expone la propuesta de la CRC de crear un SandBox para el sector de las telecomunicaciones, de tal manera que se pueda garantizar que los marcos regulatorios respondan plenamente a los cambios en las condiciones económicas, sociales y técnicas derivadas del avance tecnológico y dar cuenta, de esta forma, a innovaciones disruptivas que cambian el costo y la estructura competitiva del sector en sectores económicos que van desde las telecomunicaciones a la banca y la biotecnología.

La propuesta pretende impulsar la conectividad y promover un modelo de ecosistema digital dinámico e innovador. En este sentido la propuesta de creación de un SandBox tiene el objetivo de impulsar la innovación en conectividad que promueva un modelo de ecosistema digital dinámico e innovador. La propuesta se ha nutrido de la experiencia, tanto nacional como internacional. Plantea trabajar de la mano con las demás entidades directamente involucradas en la prestación de servicios de telecomunicaciones (ANE, MINTIC, SIC, entre otras).

De esta manera, en un entorno controlado, se podrán generar situación objeto de reglamentación antes de enfrentarse por completo al mundo exterior. Esto garantiza la protección de los usuarios y de quienes deseen implementar nuevas tecnologías y prestar nuevos servicios.

Por otro lado, en la Agenda Regulatoria 2019-2020<sup>12</sup> de la CRC se observa que se planteó abordar el estudio sobre la penetración de redes móviles actualmente desplegados en Colombia,

las que promueven nuevos modelos de comunicación, de transferencia de datos y de servicios digitales.

Por su parte, en la Agenda Regulatoria de la CRC para el período 2020-2021, tiene en cuenta que la Ley 1978 de 2019 (o ley de Modernización del Sector TIC) constituyó a la CRC como regulador único de proveedores de redes y los servicios de internet, telefonía, televisión y radiodifusión sonora y el servicio postal, lo que implica que la CRC debe investigar de forma permanente las tendencias tecnológicas y el mercado de los sectores regulados para asegurar el escenario regulatorio óptimo.

Con base en lo anterior, la estrategia de la CRC se centra en observar los pilares de mejora regulatoria, la simplificación normativa, el análisis de impacto normativo, el conocimiento del sistema y el análisis expost.

Así pues, el documento establece que, “En línea con las actividades desarrolladas y la flexibilización regulatoria prescrita por el Plan Nacional de Desarrollo, para la definición de la Agenda Regulatoria 2020-2021, la CRC ha considerado abordar un nuevo enfoque normativo fundamentado en la innovación a través de la implementación de un SandBox con enfoque de conectividad.”

Adicionalmente, los proyectos de la agenda regulatoria que se relacionan con el tema de conectividad se refieren a la “Definición de condiciones generales de SandBox Regulatorio para la innovación en servicios de comunicaciones”, en donde se expone que lo que se busca es garantizar que el marco

---

<sup>11</sup> Comisión de Regulación de Comunicaciones (2019), *SandBox regulatorio para la innovación en Conectividad* <https://www.crcom.gov.co/uploads/documento/SandboxCRC-ajustes-200717.pdf>

<sup>12</sup>Comisión de Regulación de Comunicaciones (2018), *Agenda regulatoria 2019-2020* [https://www.crcom.gov.co/uploads/images/files/Agenda%20Regulatoria%202019-2020%20\(2\).pdf](https://www.crcom.gov.co/uploads/images/files/Agenda%20Regulatoria%202019-2020%20(2).pdf)

regulatorio expedido por la Comisión responda a los cambios en las condiciones económicas, sociales y técnicas derivados del avance tecnológico que dinamiza el sector de telecomunicaciones y promueva la inversión en innovación. De esa manera, lo ideal es que se otorguen espacios de experimentación que permitan a las empresas probar productos, servicios y soluciones bajo la supervisión de la Comisión.

De esta manera, para los próximos años, la CRC tiene en mente implementar el SandBox como entorno controlado para hacer más eficiente sus procesos de regulación y poder actuar de manera preventiva antes que reactiva.

Por otra parte, la Agenda Regulatoria de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (“CRC”) para 2020-2021 expone dos iniciativas normativas. Estas son:

- Revisión del régimen de homologación de equipos terminales:

De acuerdo con la CRC, la homologación de equipos terminales busca “evitar la afectación en la operación de las redes de comunicaciones existentes en el país y garantizar que los dispositivos terminales cumplan con niveles de exposición a los campos radioeléctricos seguros para los usuarios”<sup>13</sup>. En esta medida, la regulación en esta materia es de suma importancia porque define los tipos de terminales que pueden comercializarse y usarse en el país. Hasta el momento, el régimen ha sido modificado en varias ocasiones,

atendiendo a la actualización de estándares técnicos y las obligaciones que emergen del desarrollo de nuevas tecnologías.

Teniendo en cuenta esto, la CRC plantea que en 2020 se lleve a cabo una revisión general de medidas regulatorias enfocadas a la definición y/o adopción de “estándares técnicos, certificados, trámites y procedimientos de homologación para equipos terminales y dispositivos que operen o puedan llegar a operar en Colombia”<sup>14</sup>.

Esta iniciativa es de suma importancia pues puede ser el vehículo que abra camino a la reglamentación de la homologación de equipos y dispositivos que puedan operar en la red 5G y, a partir de eso, darles paso a nuevas tecnologías como el Internet de las Cosas y la Inteligencia Artificial.

- Simplificación del marco regulatorio para la restricción de equipos terminales hurtados.

Una de las problemáticas que más golpea al sector de los dispositivos móviles es el hurto de estos. Hasta el momento el gobierno ha hecho el esfuerzo de expedir normas encaminadas a combatir este problema. Sin embargo, los resultados no han sido positivos. Los miembros de la industria se quejan constantemente de que, aunque se cumpla aquello que les corresponde de acuerdo con lo dispuesto en la normatividad, las autoridades no

<sup>13</sup> CRC (2019), *Agenda Regulatoria 2020 – 2021 Planeación Estratégica*,

<https://www.crcom.gov.co/es/pagina/agenda-regulatoria-contenidos-audiovisuales-2020-2021>

<sup>14</sup> Ibid.

han sido eficaces en la disminución del hurto de equipos terminales.

Por lo anterior, la CRC propone que en 2020 se haga una revisión de las medidas que a la fecha se han establecido para detectar y hacer control de los dispositivos hurtados, extraviados y alterados, así como revisar si es pertinente sostener, modificar, retirar o complementar las medidas regulatorias que son aplicables en esta materia.

#### 4. Economía Digital

De acuerdo con la OCDE, la digitalización ha permitido la interconexión de la sociedad de la economía. Por medio de internet, además, se ha logrado que las interconexiones se den no solo a nivel local sino global<sup>15</sup>. Esto representa ventajas, pero a la vez retos, tanto para la industria como para los reguladores, quienes deben enfrentarse al avance constante y disruptivo de las nuevas tecnologías, para formular políticas públicas que protejan a los miembros de la sociedad y que permitan un desarrollo armónico de la tecnología.

Las actividades económicas no son ajenas a estos avances, por lo cual los entes de regulación tienen la tarea de formular medidas y políticas pensadas en clave de lo digital. En particular para esta materia, en Colombia, para el año 2020 la agenda normativa parece tomar un rumbo positivo, pues se pueden identificar proyectos que regularían temas de gran importancia para este sector.

A continuación, exponemos aquellos proyectos identificados:

- La Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (“URF”), en su agenda normativa para 2020 dedica un capítulo a la inclusión financiera y la innovación. En este, hace referencia a la tecnología en conjunto con la formulación de política pública forman un vehículo ideal para potenciar la inclusión financiera<sup>16</sup>.
- La Agencia Nacional Digital (“AND”), como entidad adscrita al MinTIC, y teniendo en cuenta que su objetivo es contribuir a la construcción de un Estado más eficiente, transparente y participativo, a través del uso y aplicación de la ciencia y las tecnologías de la información y las comunicaciones, lleva a cabo diferentes proyectos de transformación digital. Por medio de estos busca aportar al fortalecimiento de las entidades públicas ofreciendo soluciones a problemáticas o cuellos de botella en el sector público.

Algunas de las temáticas en las cuales adelanta proyectos la AND son: (i) Big Data; (ii) Machine Learning; (iii) Cloud Computing; (iv) Inteligencia Artificial; entre otras.

Actualmente, tiene dos proyectos cuya fecha de entrega se tiene planificada para 2020. Estos son aportes al MinTIC, particularmente dirigidos a (i) desarrollar una aplicación móvil en la que se presente a los ciudadanos el Plan Nacional de

<sup>15</sup> OECD (2017), *OECD Digital Economy Outlook 2017*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264276284-en>.

<sup>16</sup> URF (2019), *Agenda Normativa 2020 Propuesta para Comentarios*,

[http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-117644%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-117644%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

Desarrollo 2018-2022 y (ii) el acondicionamiento e integración de los trámites y servicios registrados en el plan unificado de integración por las entidades públicas de la rama ejecutiva del orden nacional al Portal Único del Estado Colombiano, denominado “Gov.co”.

Por otra parte, en este apartado también debe hacerse mención del comercio electrónico. A comienzos de 2019, la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico (“CCCE”) declaró que el eCommerce representaba el 1,5 % del PIB nacional y que es “una industria que tiene la potencialidad de crecimiento constante dadas las dinámicas de comportamiento del consumidor actual”<sup>17</sup>. Adicionalmente, la CCCE hace referencia al Cuarto Estudio de Transacciones Digitales, realizado por el Observatorio de eCommerce, en el cual se revela que “Colombia ha tenido un constante crecimiento en las cifras de penetración de eCommerce”<sup>18</sup>.

Así pues, este es un tema que no se puede ignorar y es uno de los retos que debe enfrentar el gobierno y las agencias de regulación. Potenciar el comercio electrónico permitirá dar acceso a zonas apartadas del país a productos y servicios con los que aún no cuenta. Para esto, claro está, deben fortalecerse otros aspectos como el acceso a internet, la bancarización y la educación tecnológica.

En este sentido, el gobierno anunció recientemente que la reforma tributaria incluirá un artículo por el cual se gravarán con impuesto al consumo las compras hechas por internet a través de plataformas internacionales de comercio electrónico. La tasa del impuesto sería del 4 %. Esta es una medida que no es favorable para la industria ya que desincentiva a los

consumidores a adquirir bienes a través de interés, toda vez que son ellos quienes asumen toda la carga.

Por otra parte, en el Congreso cursa un proyecto de ley que busca regular el trabajo digital económicamente dependiente que se realiza a través de empresas de intermediación digital, las cuales hagan uso de plataformas digitales. En ese sentido, busca definir las protecciones y beneficios que las plataformas móviles, en su función de Empresas de Intermediación Digital, deberán proveer a las personas que presten los servicios ofrecidos por las plataformas.

Esto tiene un impacto directo en el modelo de negocio de estas Empresas de Intermediación Digital, pues se verían obligadas a brindar prestaciones a un grupo de usuarios de sus plataformas.

Esto también es un desincentivo al comercio electrónico pues las plataformas de este estilo pueden llegar a prestar su atractivo, ya que tendrán que asumir cargas de diferentes tipos y el modelo de negocio cambiará.

Por otra parte, debe hacerse referencia a las decisiones tomadas por la Superintendencia de Industria y Comercio y la Superintendencia de Transporte frente a las actividades desarrolladas a través de las aplicaciones Uber y PicAp respectivamente.

En el caso de Uber, la SIC ordenó el cese de la prestación del servicio de transporte. La decisión se tomó en el marco de un proceso en el cual se determinó que incurrió en actos de competencia desleal por violación de normas y desviación de clientela al prestar de manera irregular el servicio público de transporte. Al

---

<sup>17</sup> Cámara Colombiana de Comercio Electrónico (2019), *¿Hacia dónde va el comercio electrónico en 2019?*, disponible en:

<https://www.ccce.org.co/noticias/direccion-comercio-electronico-2019>

<sup>18</sup> Ibid.

crear oferta y poner a disposición de los usuarios dicho servicio, Uber violó las normas que regulan el mercado, generó una ventaja significativa en el mercado y generó desviación de la clientela del demandante. Con base en lo anterior, la SIC le ordenó a la compañía que de manera inmediata cese los actos de competencia desleal declarados, los cuales se ejecutan haciendo uso de la aplicación “Uber” y el cese inmediato de la utilización de contenido, acceso y prestación del servicio de transporte individual de pasajeros por medio de la utilización de la misma aplicación en el territorio colombiano. Finalmente, la Superintendencia le ordenó a las empresas prestadoras del servicio de telecomunicaciones que suspendan la transmisión, el alojamiento de datos, el acceso a las redes de telecomunicaciones o la prestación de cualquier otro servicio equivalente de intermediación en relación con la aplicación Uber.

Por su parte, la Superintendencia de Transporte sometió a control a la empresa CAP TECHNOLOGIES S.A.S., que utiliza la aplicación tecnológica PicAp para prestar ilegalmente el servicio público de transporte, con el objetivo de proteger la seguridad, vida e integridad de los usuarios. La Superintendencia tomó la decisión de convocar a liquidación a la sociedad por medio del proceso de liquidación judicial ante la Superintendencia de Sociedades. La entidad determinó que la compañía en mención no está habilitada para prestar el servicio público de transporte y, además, que la ley prohíbe el transporte de pasajeros en motocicleta. La decisión tuvo en cuenta la situación crítica en materia jurídica, financiera y contable de Cap Technologies S.A.S., pero

sobre todo busca brindar una solución a la seguridad de los usuarios del sector transporte y a la prestación del servicio de manera legal.

Estas decisiones, la primera en ejercicio de funciones jurisdiccionales y la segunda en ejercicio de funciones administrativas, deben ser estudiadas de cerca para los retos que se propone la industria en el 2020. Los debates jurídicos y normativos girarán en torno a esto y de esto depende el desarrollo de emprendimientos y aplicaciones de economía colaborativa y de prestación disruptiva de servicios. Más que atacar a las entidades por la aplicación de la ley, lo que debe buscarse es la construcción de política públicas que sean amigables para el desarrollo del ecosistema tecnológico del país y así poder armonizar los servicios de las anteriores y las nuevas generaciones tecnológicas.

## 5. Turismo y traveltech

El informe de la OCDE sobre transformación digital en Colombia concluye que, en relación con las exportaciones brutas de servicios del país, la categoría más importante es la del servicio de viajes y turismo, que incluye hospedaje, alimentación y transporte<sup>19</sup>. Teniendo en cuenta lo anterior, las entidades reguladoras deberían asumir el reto de formular políticas públicas dirigidas a potenciar esta industria y para ello sería fundamental la generación de incentivos para desarrollar el turismo a través de la tecnología y explotar lo que se conoce como *travel tech*, que no es otra cosa que la prestación de servicios turísticos por medios tecnológicos y de manera disruptiva.

---

<sup>19</sup> OECD (2019), *OECD Reviews of Digital Transformation: Going Digital in Colombia*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/781185b1-en>

Después de un análisis de las agendas normativas de todos los sectores, no identificamos ningún proyecto para 2020 que haga referencia a servicios turísticos.

Por otra parte, en el ámbito legislativo identificamos un proyecto de ley radicado en la Cámara de Representantes que busca ajustar la Ley de Turismo. El Proyecto de Ley número 257 de 2019 tiene como objeto “fortalecer y garantizar el normal desarrollo de la actividad turística, por medio de la modificación al articulado del registro nacional de turismo, guías de turismo, inspección, vigilancia y control.

Frente a esto debe decirse que al proyecto se le debe prestar atención al desarrollo de este proyecto en el Congreso, bien sea que se debata en la presente legislatura y siga su curso en la siguiente o que se vuelva a presentar. Las disposiciones que contiene, aunque no hacen referencia a asuntos de tecnología aplicada a los servicios turísticos, sí pueden influir en la manera en la que éstos se prestan y los requisitos que deben cumplirse (i.e. Registro Nacional de Turismo). Adicionalmente, puede incluir normas que hagan referencia a servicios que son ofrecidos por los diferentes prestadores de servicios turísticos (i.e. guía turística).

Finalmente, consideramos de gran importancia mencionar las normas dispuestas en el Decreto 2106 del 22 de noviembre de 2019. Este decreto dicta normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública (Decreto Anti-trámites). Establece normas relacionadas con el Registro Nacional de Turismo; la obligación a cargo de los administradores de propiedad horizontal en los cuales se preste el servicio de vivienda turística; los prestadores de servicios turísticos; investigaciones administrativas por infracciones de los prestadores de servicios turísticos por

parte de la Superintendencia de Industria y Comercio; entre otras.

Por otro lado, en el Congreso Nacional de Hotelería y Turismo, el presidente Iván Duque que se planteó como objetivo trabajar en una nueva Ley de Turismo en el año 2020, que sea construida a dos manos con la Asociación Hotelera y Turística de Colombia (Cotelco). Esta ley buscaría ordenar, promocionar el sector turístico y promover la competitividad en este.

El texto del proyecto, entre otras cosas, contempla la creación de un Sistema Nacional de Turismo; dar la orden al Ministerio de Comercio de formular políticas de desarrollo regional del turismo; modificar los estándares mínimos de calidad que deben cumplir los prestadores de servicios turísticos para obtener y actualizar el Registro Nacional de Turismo; busca implementar medidas de control a la informalidad mediante la posibilidad de descontar de la base gravable del impuesto de renta, los pagos realizados a prestadores de servicios turísticos formales; entre otras medidas.

Debe tenerse en cuenta que el proyecto lo está impulsando el gremio de hoteleros del país, los cuales se han enfrentado a los prestadores de servicios turísticos que ofrecen sus productos por medio de plataformas digitales. Por esta razón, deben tenerse en cuenta que el proyecto no incluye ningún incentivo para la prestación de servicios turísticos a través de plataformas tecnológicas. Tampoco busca que estas se reglamenten. Esto desfavorece a los consumidores y al desarrollo de aplicaciones tecnológicas que puede ofrecer nuevas alternativas.

## **6. Servicios financieros, pagos y FinTech**

Dentro del contexto actual de globalización económica y liberalización financiera, la revolución tecnológica, digital y de telecomunicaciones ha propiciado una serie de innovaciones dentro del sistema y el mercado financiero que han derivado en la utilización de nuevas herramientas y tecnologías y en la introducción de nuevos esquemas de negocios y formas de regulación antes no vistas. Esto se ha enmarcado dentro del término FinTech.

Así mismo se han hecho familiares conceptos como el de SandBox, Blockchain y Crowdfunding. La introducción de estas herramientas tecnológicas al sector financiero son un elemento dinamizador que permiten reducir costos de transacción, aumentar el bienestar de los consumidores y la productividad y eficiencia del mercado al incentivar la competencia.

En el caso del sistema financiero la llegada de nuevas tecnologías al entorno ha impactado el sector de diversas formas, de manera que la regulación de las mismas por parte de las entidades competentes y el ordenamiento jurídico, en general, debe propender por la protección de los derechos de los consumidores, competidores e inversionistas sin afectar o limitar la dinámica de innovación y emprendimiento del sector, pero garantizando un marco regulatorio que otorgue seguridad jurídica a los agentes que participan dentro del mercado.

De igual forma, el uso de las nuevas herramientas tecnológicas puede ayudar a eliminar las barreras de acceso de gran parte de la población -áreas rurales, población socioeconómicamente vulnerable- frente al

sistema financiero, por lo que pueden ser usadas como herramientas de inclusión.

Así pues, es importante tomar medidas ante el atraso que en materia regulatoria muestra el ordenamiento jurídico colombiano en relación con los temas de FinTech.

Al investigar el estado normativo y de proyección regulatoria en esta materia se identificaron ciertos proyectos de interés y de impacto. De esa manera, a nivel legislativo se encuentra que en el Congreso de la República se tramitan tres proyectos de Ley que afectan directamente el entorno FinTech, la relación entre innovación tecnológica y digital y el sistema financiero:

En primer lugar, proyecto de Ley “Por la cual se regulan los servicios de intercambio de criptoactivos ofrecidos a través de las plataformas de intercambio de criptoactivos”<sup>20</sup>, busca establecer un marco regulatorio de los servicios de intercambio de criptoactivos, de manera que se promueva el desarrollo de mercados a partir de la cuarta revolución industrial y se prevenga el uso malintencionado de estas transacciones digitales y la financiación de actividades ilícitas, así como proteger los derechos de los consumidores, entre otras. Así pues, la iniciativa debe tomarse como algo positivo pues puede generar confianza en este tipo de activos y, así, impulsar su comercialización. El proyecto tiene incidencia directa en el sector financiero y particularmente las iniciativas tecnológicas en este campo.

En segundo lugar, el proyecto de Ley “Por medio del cual se promueve el uso de nuevas tecnologías financieras como estrategia de

---

<sup>20</sup> Congreso de la República de Colombia, *Proyecto de ley Senado 097/19*  
<http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2019-2020/article/97-por-la->

[cual-se-regulan-los-servicios-de-intercambio-de-criptoactivos-ofrecidos-a-traves-de-las-plataformas-de-intercambio-de-criptoactivos](http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2019-2020/article/97-por-la-cual-se-regulan-los-servicios-de-intercambio-de-criptoactivos-ofrecidos-a-traves-de-las-plataformas-de-intercambio-de-criptoactivos)

inclusión social y se dictan otras disposiciones”<sup>21</sup>, propone fomentar el uso de nuevas tecnologías para mejorar la provisión de microcréditos a sectores productivos y permitir el desarrollo de nuevos emprendimientos FinTech. Así mismo, disminuir la circulación de efectivo con la utilización de plataformas digitales a través de las Sociedades Especializadas de Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPE), promoviendo la inclusión financiera y reduciendo la brecha de desigualdad.

La normativa afecta directamente el sector FinTech en tanto que define conceptos como los de Arenera, Blockchain y FinTech, brindando un ámbito normativo mucho más claro por medio del cual la tecnología y las innovaciones entran a afectar el sector financiero. También regula problemas como el de los pagos electrónicos y emprendimientos del ecosistema financiero. El proyecto de Ley promueve la utilización de la tecnología Blockchain para reducir los costos de transacción, reducir ineficiencias de asimetría de información y provisión de microcréditos.

También el proyecto de Ley “Por medio del cual se lucha contra la corrupción y se promueve la transparencia y formalización con medidas para reducir el dinero en efectivo y promover las transacciones electrónicas en Colombia”<sup>22</sup>. Como su nombre lo indica, busca reducir el uso de efectivo y promover el uso de medios electrónicos para transacciones en el territorio

nacional, con la finalidad de reducir la brecha tecnológica y financiera, y promover la bancarización y la formalidad financiera.

Así mismo busca dotar de herramientas para la lucha contra la corrupción. Dentro de la exposición de motivos del proyecto se hace referencia a que las plataformas transaccionales de bajo costo para los usuarios, como la banca móvil y otros nuevos servicios financieros “encuentran grandes dificultades para lograr una implementación generalizada por la desconfianza que persiste acerca de las condiciones de seguridad y accesibilidad de estos servicios”<sup>23</sup>. Así pues, el proyecto propone, entre otras cosas, que las transacciones de dinero superiores a cien millones de pesos deban realizarse exclusivamente por medios electrónicos.

Estas medidas fomentan la bancarización y, por consiguiente, son herramientas útiles para la inclusión financiera.

Por otra parte, aparece el Proyecto de Ley “Por medio del cual se modifican los artículos 10 y 13 de la ley 1943 de 2018 y se establece el IVA para servicios financieros”<sup>24</sup>, iniciativa cuyo objeto es modificar la Ley de Financiamiento e incluir una tasa general de IVA del diecinueve por ciento (19%) a servicios financieros actualmente excluidos en el estatuto tributario.

Finalmente, el Proyecto de Ley “Por medio del cual se regula la operación de las pasarelas de

<sup>21</sup> Congreso de la República de Colombia, *Proyecto de ley Senado 063/19*

<http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-ley-2019-2020/1526-proyecto-de-ley-063-de-2019>

<sup>22</sup> Congreso de la República de Colombia, *Proyecto de Ley Senado 109/18*

<http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2018-2019/article/109-por-medio-del-cual-se-lucha-contr-la-corrupcion-y-se->

[promueve-la-transparencia-y-la-formalizacion-con-medidas-para-reducir-el-dinero-en-efectivo-y-promover-las-transacciones-electronicas-en-colombia](http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-ley-2019-2020/1526-proyecto-de-ley-063-de-2019)

<sup>23</sup> Pág. 5

<http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2018%20-%202019/PL%20109-18%20Reduccion%20Efectivo.pdf>

<sup>24</sup> Congreso de la República, *Proyecto de Ley Cámara 114/19*

pagos en Colombia”<sup>25</sup>, cuyo objetivo es regular la operación de las pasarelas de pago en Colombia y darle la facultad a la SFC de vigilarlas y regularlas.

Por otro lado, la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF) en su agenda regulatoria propone trabajar en los documentos relacionados con el tema FinTech:

El proyecto de Decreto que busca modificar la normatividad actual en lo que se refiere a los corresponsales, las cuentas de ahorro electrónicas, los depósitos electrónicos, el crédito de bajo monto, entre otras cosas<sup>26</sup>. El proyecto busca fomentar la inclusión financiera -la que es determinante para el país dado que aumenta la capacidad de ahorro y consumo, el potencial de inversión y la adquisición de mecanismos de protección frente a riesgos- fortaleciendo el modelo de los corresponsales bancarios y los productos simplificados y de crédito de bajo monto, aprovechando de esta forma las nuevas tecnologías e innovaciones.

En este sentido propone ampliar el margen de acción de los corresponsales bancarios asegurando la interoperabilidad -lo que favorecería, por ejemplo, la cobertura financiera en áreas rurales y de difícil acceso, pero asegurando condiciones para la no ocurrencia de abusos de la posición dominante ni de competencia desleal-; también propone modificar la regulación de productos financieros simplificados y de bajo monto tales como las

cuentas de ahorro electrónicas, los depósitos electrónicos con trámite de apertura simplificado -los que permiten a la población construir historiales de información que permitan a la población transitar a otros productos financieros, sin requerir la presencia física del consumidor, entre otros-.

Así mismo se pretende implementar y favorecer el crédito de bajo monto, producto creado para que la población sin experiencia financiera pueda satisfacer sus necesidades de financiación a través de fuentes formales y en condiciones asequible.

En cuanto a esto, en el documento **“Canales y productos financieros digitales e inclusivos”**<sup>27</sup>, la URF hace el estudio y la fundamentación de la propuesta de decreto. Este analiza cómo a través de los canales de distribución livianos y el uso de productos con requisitos de apertura simplificados y bajos costos de manejo se puede incentivar la inclusión financiera. En este sentido, la utilización de la figura de los “corresponsales bancarios” constituye una importante herramienta para incluir a sectores alejados de la población al mercado financiero.

Así pues, la propuesta de la URF es modificar el marco regulatorio con la finalidad de aprovechar en mejor medida las nuevas tecnologías e innovaciones y seguir aumentando la inclusión financiera mediante una mayor densidad, calidad y eficiencia en la oferta financiera, especialmente en la ruralidad. De esta forma se

<sup>25</sup> Congreso de la República, *Proyecto de Ley Cámara 242/18*  
<https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/por-medio-de-la-cual/9803/>

<sup>26</sup> URF, *Por el cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con los corresponsales, las cuentas de ahorro electrónicas, los depósitos electrónicos, el crédito de bajo monto y se dictan otras disposiciones.*

[https://cijuf.org.co/sites/cijuf.org.co/files/proyectos-normativos/DECRETO%20N%C3%9AMERO\\_26.pdf](https://cijuf.org.co/sites/cijuf.org.co/files/proyectos-normativos/DECRETO%20N%C3%9AMERO_26.pdf)

<sup>27</sup>URF (2019), *Canales y productos financieros digitales e inclusivos*  
[http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-115991%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-115991%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)  
[http://www.urf.gov.co/webcenter/portal/urf/pages\\_n/proyectosdedecreto](http://www.urf.gov.co/webcenter/portal/urf/pages_n/proyectosdedecreto)

busca ahondar en el proceso que ya ha dado el sistema financiero, el cual ha venido adoptando canales digitales y realizando alianzas con agentes no financieros para ampliar su cobertura.

Entre otras cosas, el documento propone (i) viabilizar la corresponsalía móvil; (ii) mejorar la liquidez de los corresponsales; (iii) eliminar la autorización previa del contrato de corresponsalía; (iv) ampliar las modalidades de servicios prestados, (v) interoperabilidad; (vi) implementar productos de ahorro y transacciones simplificadas y (vii) modificar la regulación del crédito de consumo de bajo monto y microcrédito.

Por otro lado, el documento “Agenda normativa 2020 propuesta para comentarios”<sup>28</sup> pretende ser el punto de partida para la elaboración de la agenda regulatoria de la URF para el año 2020 y expone que la entidad se propone aumentar la eficiencia en la prestación de servicios financieros, en un contexto de innovación y digitalización de la sociedad.

Dentro de los cinco ejes temáticos de los que se compone la propuesta normativa, los relacionados con el tema FinTech son el eje IV “Oferta de Productos”, en su apartado dirigido a la “creación del mercado de balcón” - encaminado a crear un mercado de instrumentos de deuda y acciones dirigido específicamente a pequeña y mediana empresa, y que complementa iniciativas como la autorización de la financiación colaborativa (crowdfunding) como mecanismo de financiación de proyectos productivos, con el objetivo de “facilitar la

participación de diversos tipos de emisores en el mercado de capitales”-; y el eje temático V “Inclusión financiera e Innovación”<sup>29</sup>. En este se deben destacar los siguientes temas:

- Sistemas de pago de bajo valor: En 2018 la URF publicó el documento “Estudio sobre los sistemas de pago de bajo valor y su regulación” como herramienta para dar contexto sobre los estándares internacionales, la industria de pagos de Colombia y plantear propuestas dirigidas al ajuste de la estructura del sistema<sup>30</sup>. En 2019 conformó mesas de trabajo en las cuales se identificaron y analizaron los aspectos necesarios para promover el ecosistema de pagos digitales en el país; con base en este trabajo, el objetivo de la URF para 2020 es impulsar la expedición normativa de una regulación para los sistemas de pago de bajo valor.

En cuanto a este tema, el Ministerio de Hacienda publicó recientemente un proyecto de decreto por medio del cual pretende actualizar la normativa sobre los sistemas de pago de bajo valor. Así pues, por recomendación de la URF, se propone modernizar la reglamentación del sistema y la definición de “una nueva arquitectura transversal a las diferentes modalidades de pago que permita un funcionamiento más eficiente del mercado transaccional”<sup>31</sup>. Lo anterior tiene el objetivo de dotar el ecosistema transaccional de sistemas de pago que

<sup>28</sup>URF (2019), *Agendar normativa 2020 propuesta para comentarios*  
[http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-117644%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-117644%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

<sup>29</sup> “Los desarrollos tecnológicos combinados con un adecuado marco de política pública pueden acelerar en gran medida la inclusión financiera...”

<sup>30</sup> URF (2018), *Estudio sobre los sistemas de pago de bajo valor y su regulación*,  
[http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-106608%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-106608%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

<sup>31</sup> URF (2019), *Actualización normativa de los sistemas de pago de bajo valor. Documento Técnico.*

sean eficientes, modernos e interoperables, ya que con esto se logrará potenciar el desarrollo económico de Colombia.

El documento técnico que sustenta el proyecto normativo establece que el decreto “define los actores y deberes aplicables a éstos, fortalece el esquema de gobierno corporativo de los administradores, eleva los estándares de revelación de información de los criterios, etapas y costos de acceso y promueve la interoperabilidad entre las diferentes tecnologías de pago”<sup>32</sup>.

Estas medidas son positivas porque incentivan la bancarización, las transacciones por medios magnéticos y, por esa vía, fomenta la inclusión financiera. Además, toma como referencia las experiencias internacionales, por lo cual puede ser una norma construida conociendo errores de otras jurisdicciones, lo que puede ser garante de seguridad para los consumidores colombianos.

- Open banking: El Open Banking se puede definir como “un modelo de banca abierta que busca darles a los consumidores un mayor control sobre sus datos, empoderarlos y brindarles autonomía sobre el manejo de sus productos con diferentes proveedores, de

tal forma que pueda moverse fácilmente entre ellos”<sup>33</sup>. Así pues, esto ha generado cambios en la forma en que opera el negocio financiero, el cual ha tenido que alejarse de sus formas tradicionales. Teniendo en cuenta esto, la URF plantea, en su agenda normativa para 2020, llevar a cabo el proceso de expedición de una propuesta normativa que regule la materia.

- El Documento CONPES de inclusión y Educación, por medio del cual se busca establecer una hoja de ruta que permita seguir avanzado en profundizar el acceso y uso de productos financieros por parte de la población más vulnerable y que estos productos se adecúen a las necesidades de la misma.

En la Superintendencia Financiera de Colombia (“SFC”), por otra parte, se tramitó este año el proyecto de circular externa 0801-2019 “Mediante el cual se imparten instrucciones relativas a los requerimientos mínimos de seguridad y calidad para la realización de operaciones y acceso e información al consumidor financiero”<sup>34</sup>.

Este proyecto se expidió recientemente mediante la Circular Externa 029 del 11 de diciembre de 2019. La circular busca fortalecer los estándares de seguridad en las transacciones dentro del sistema digital, de acuerdo con la evolución de los servicios financieros y con el fin de mejorar la experiencia del usuario. Así

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Asobancaria (2018), *Open banking, más allá de los datos*, Asobancaria Semana Económica 2018, Edición 1144, <https://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/1144.pdf>

<sup>34</sup> Superintendencia Financiera de Colombia (2019), *Mediante el cual se imparten instrucciones relativas a los*

*requerimientos mínimos de seguridad y calidad para la realización de operaciones y acceso e información al consumidor financiero.*

<https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/normativa/proyectos-de-normatividad/proyectos-de-norma/proyecto-de-circular-externa---10100161>

pues, las instrucciones se dirigen a tres temas principales, de la siguiente manera:

1. Medidas que fortalecen la seguridad y consolidan la confianza.

- Para complementar los procedimientos existentes para identificar a los clientes, la SFC reconoce y promueve el uso de factores biométricos como mecanismo de autenticación.

De esa manera, cuando un consumidor realice compras de manera presencial con tarjeta de crédito, las entidades pueden hacer uso de mecanismos de autenticación distinto a los físicos (firma, cédula), como a través del celular o por medio de factores biométricos.

- Los estándares incorporados en la circular promueven la utilización de tarjetas de crédito para compras por internet. Con miras a fortalecer este segmento, establece que para junio de 2021 todas las entidades vigiladas deben contar con mecanismos fuertes de seguridad, por ejemplo, códigos de verificación dinámicos.
- También establece que, desde diciembre de 2020, las entidades estarán obligadas a notificar a los consumidores financieros la inscripción de pagos recurrentes con débito o cargo automático por parte de terceros a sus cuentas y tarjetas de crédito.

2. Mejor experiencia del cliente.

En aras de fomentar el desarrollo del comercio electrónico, la circular establece que las entidades deberán incentivar alternativas para realizar transacciones por esta vía, con cargo a

productos distintos a las tarjetas de crédito. Y a su vez:

- Les indica a las entidades que tienen un año para definir los parámetros que en materia de seguridad sean aplicables a los pagos sin contacto.
- La circular imparte instrucciones con el fin de que se inicien los ajustes necesarios para que toda la red de cajeros automáticos permita en una sola transacción retirar hasta el monto máximo diario establecido por cada entidad.
- Los ajustes que se hagan a la red de cajeros automáticos deberá, además, permitirles a las entidades reversar de forma automática e inmediata una transacción cuando por fallas en su funcionamiento el dinero no le sea entregado al usuario.

3. Promoción de nuevas tecnologías que apoyan la transformación de la industria.

La circular indica que las entidades podrán adoptar y promover nuevas tecnologías como la realidad aumentada, IoT, blockchain, IA, machine learning, big data, entre otros, cuando lo consideren pertinente para mejorar la prestación de los servicios y optimizar sus procesos. Y también da la instrucción a las entidades de implementar estrategias que les permita promocionar dentro de sus clientes y usuarios la omnicanalidad, con el fin de mejorar la experiencia del consumidor financiero.

Así pues, la circular agrupa medidas cuyo fin es fortalecer la seguridad en las transacciones tanto en el ambiente presencial como en el comercio electrónico, el cual es un tema que excede la relación entre el banco y el cliente, y abarca todo el ecosistema digital en el que se desenvuelve el consumidor financiero de hoy.

Después de la exposición anterior, se puede evidenciar que las agencias del estado están apostando por la reglamentación y generación de políticas públicas en pro del desarrollo del ecosistema FinTech en Colombia. Esto es de suma importancia para el desarrollo del sistema financiero en todos los aspectos y para aumentar los índices de bancarización y de inclusión financiera en el país. Estos dos elementos son indispensables para el desarrollo y la competitividad.

## **7. Sector postal y medios de pago**

En esta materia, la CRC tiene proyectado expedir una Resolución mediante la cual define los mercados relevantes del sector. Causa especial atención que se definan dos mercados relevantes en materia de giros postales. Uno para el envío de giros postales de monto pequeños y otro para el envío de dinero de montos grandes. Esta diferenciación pareciera asimilar el mercado de giros al mercado de pagos de bajo y alto valor. Una riesgosa aproximación desde la perspectiva de prevención de riesgos asociados a operaciones de tipo financiero.

Del mismo modo, para el mercado de envíos de documentos, y todo tipo de mercaderías a domicilio, no parece claro del proyecto si la definición del mercado relevante podría afectar a plataformas de mensajería y domicilios al definir como mercados el envío individual de documentos y el envío individual de paquetes hasta treinta (30) kilogramos.

Ahora bien, la propuesta normativa establece la siguiente lista de mercados relevantes:

1. Mercados minoristas definidos con alcance municipal.
  - 1.1. Envíos individuales de documentos.

- 1.2. Envíos individuales de paquetes de cero (0) a treinta (30) kilogramos.
- 1.3. Envíos masivos.
- 1.4. Envíos internacionales de entrada de documentos.
- 1.5. Envíos internacionales de entrada de paquetes de cero (0) a treinta (30) kilogramos.
- 1.6. Envíos internacionales de salida de documentos.
- 1.7. Envíos internacionales de salida de paquetes de cero (0) a treinta (30) kilogramos.

2. Mercados minoristas definidos con alcance nacional.

### **2.1. Envío de giros postales de monto pequeños.**

### **2.2. Envío de dinero de montos grandes.**

3. Mercados mayoristas con alcance municipal.

#### **3.1. Mercado mayorista de interconexión para documentos y paquetes.**

4. Mercados mayoristas con alcance nacional.

#### **4.1. Mercado mayorista de interconexión para giros postales.**

El proyecto es claro en decir que el alcance del mismo se limita a determinar una metodología para la definición de los mercados relevantes del sector postal en Colombia. Por esta razón, los análisis de competencia, la definición de los mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante y la imposición de medidas regulatorias específicas serán materia de revisión y estudio

de los proyectos regulatorios que la CRC desarrolle, de acuerdo con las agendas regulatorias que se definan.

### **Conclusiones**

Después de la exposición anterior, se puede concluir que el Gobierno Nacional y las entidades encargadas de la regulación en estos temas son conscientes de la importancia del desarrollo regulatorio del sector y de la gran oportunidad que representa la tecnología para el desarrollo del país, como vehículo transformador de la sociedad y como medio para generar nuevas oportunidades, capacidades, servicios y productos.

Es claro que las decisiones tomadas por autoridades administrativas durante el año 2019, presentan una importante inflexión en la discusión regulatoria asociada a la economía digital y la implementación de modelos estrictos de supervisión a plataformas: instrucciones que podrían ir en contra del principio de neutralidad, llevarán a que volvamos a discusiones sobre el

balance entre el principio de neutralidad y las reglas de legado -o reglas definidas antes de la masificación de internet en Colombia.

Lo mismo proviene que la interpretación de reglas o su interpretación que puedan afectar la “la naturaleza del modelo de negocio” de algunas plataformas que a los ojos del consumidor pueden fungir como proveedor o expendedor de bienes y servicios a través de medios electrónicos (plataformas de comercio electrónico) sin duda ponen en riesgo las inversiones hechas por operadores jurídicos que invirtieron en modelos de negocio que por su estructura no les eran aplicables las disposiciones del Estatuto de Protección al Consumidor o ciertas cargas regulatorias.

Sin duda, 2020 vendrá con una agenda regulatoria del sector TIC vendrá con muchos y diversos retos en materia de definiciones sobre la naturaleza jurídica de las plataformas, los problemas de competencia del sector TIC y los asuntos asociados al respeto a la privacidad y la protección de datos personales.