

---

PARTE DISPOSITIVA

PROYECTO DE LEY No. \_\_\_ de 2019

**Proyecto de ley “Por medio del cual se promueve el uso de nuevas tecnologías financieras como estrategia de inclusión social y se dictan otras disposiciones”**

**Capítulo I  
Disposiciones Generales**

**Artículo 1. – Objeto.** La presente ley tiene como propósito fomentar el uso de nuevas tecnologías financieras para mejorar la provisión de microcréditos a sectores productivos y permitir el desarrollo de nuevos emprendimientos *FinTech*, de manera que se reduzca la circulación de efectivo con la utilización de plataformas digitales a través de las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPE), se promueva la inclusión financiera y la reducción de brechas de desigualdad regional.

**Parágrafo.** Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables en su integridad bajo los principios de inclusión e innovación financiera, al igual que promoción de la competencia y protección del consumidor definidos en la Constitución Política.

**Artículo 2. – Conceptos.** Para la comprensión de esta ley se tendrán en cuenta los siguientes conceptos:

**Arenera:** espacio físico dispuesto por la Superintendencia Financiera de Colombia para la realización de pruebas de innovaciones tecnológicas y financieras, de forma controlada y supervisada; donde las entidades innovadoras ponen a prueba nuevos modelos de negocios, aplicaciones, procesos o productos que tengan componentes de innovación en tecnologías, con impactos en los servicios financieros y que representen un beneficio para el consumidor financiero, faciliten la inclusión financiera, desarrollen los mercados financieros o mejoren la competencia entre entidades vigiladas.

**FinTech:** se refiere al uso de tecnologías de la información a la hora de ofrecer productos y servicios financieros. Por industria *fintech* se entiende aquel grupo de empresas que presta este tipo de servicios implementando tecnologías innovadoras por medio de mecanismos como aplicaciones móviles y plataformas webs.

**Inclusión Financiera:** es un proceso de integración de los servicios financieros a las actividades económicas cotidianas de la población, que puede contribuir de manera importante al crecimiento económico en la medida en que permita reducir de manera efectiva los costos de financiación, aseguramiento y manejo de los recursos, tanto para las personas como para las empresas.

**Innovación Financiera:** es la creación de nuevos instrumentos o servicios de carácter financiero, con el objetivo de proporcionar nuevas oportunidades de cobertura de riesgos, completar los mercados existentes, reducir los costes de transacción de carácter no fiscal y

supone el arbitraje de una imperfección del mercado.

**Pagos electrónicos:** Transacción efectuada mediante la utilización de canales virtuales.

**Artículo 3. – Campo de aplicación.** Lo dispuesto en esta ley será aplicable a los colombianos y extranjeros en Colombia, en especial a las micro, pequeñas y medianas empresas, a la población ubicada en zonas de difícil acceso y a las instituciones encargadas de promover la inclusión financiera en el país.

**Artículo 4. – Garantías de la aplicación.** La supervisión del cumplimiento de lo dispuesto en esta ley y las disposiciones que de ella emanen corresponderá a la Superintendencia Financiera de Colombia, al Banco de la República y a las demás entidades encargadas del control y de la regulación de las transacciones financieras y de los servicios ofrecidos por las entidades bancarias y no bancarias que manejen sistemas de crédito dispuestos por el gobierno nacional.

Las autoridades financieras, en el ámbito de su competencia, podrán emitir disposiciones de carácter general para simplificar los procedimientos y establecer formas de cumplimiento más sencillas de los requisitos previstos en esta ley, siempre que no se incurra en violaciones a otras disposiciones ni en riesgos injustificados.

Los procedimientos y formas de cumplimiento a que se refiere este artículo deberán ser revisados cada año por la entidad competente.

## CAPÍTULO II

### De las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPE) y sus operaciones

**Artículo 5. –** Modifíquese el párrafo 1° del artículo 1° de la ley 1735 de 2014, el cual quedará así:

**“Parágrafo 1°:** Las sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos podrán otorgar créditos o cualquier otro tipo de financiación a través de los recursos recibidos por depósitos electrónicos.”

**Artículo 6. –** Las sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos sólo podrán otorgar créditos y préstamos bajo las condiciones siguientes:

- I. La Superintendencia Financiera de Colombia establecerá un tope para las tasas de interés y las comisiones cobradas por el otorgamiento de dichos créditos o préstamos, con el fin de generar competitividad y promover el acceso de la población a este sistema de créditos de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la presente ley.
- II. El saldo del crédito o préstamo correspondiente al monto adeudado por un cliente podrá cobrarse en el momento en que la sociedad especializada en depósitos y pagos electrónicos reciba recursos, o fondos cuya titularidad corresponda al

cliente deudor respectivo, hasta por el monto equivalente al que cubra dicho saldo.

**Artículo 7. - Créditos electrónicos con pagos simplificados para el fomento de la productividad.** Las SEDPEs estarán facultadas para otorgar créditos que no excedan los 25 SMMLV a la producción en zonas de difícil acceso a los pequeños y medianos comerciantes que cumplan con la normatividad vigente en la producción y distribución de su bien o servicio ofertado. El crédito sólo podrá ser otorgado una vez se haya verificado que el deudor no ha accedido a otra instancia de crédito productivo.

**Artículo 8. - Tecnificación de las instancias descentralizadas de microcrédito.** Las cooperativas y las entidades descentralizadas de microcrédito generarán acuerdos de participación y cofinanciamiento con las SEDPEs con el fin de que las zonas de difícil acceso cuenten con la tecnología necesaria para acceder a nuevas formas de microcrédito. Para ello, en asociación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones se diseñará una plataforma digital que facilite el otorgamiento de microcréditos y consolide la información de cada uno de los solicitantes, bajo los siguientes lineamientos:

- Generar un registro electrónico único por prestatario donde se cuente con la información necesaria para evaluar sus capacidades de pago.
- Diseñar estrategias de seguimiento del pago de los créditos con el fin de reducir el riesgo de préstamo.

### CAPÍTULO III

#### Para el fomento de emprendimientos FinTech

**Artículo 9. - Protección al consumidor financiero.** Se implementarán mecanismos de protección al consumidor que incluyan toda la información sobre tasas, costos y tarifas de las soluciones de crédito otorgadas por las plataformas de crédito electrónico con el fin de que exista una transparencia en costos y condiciones. Estos mecanismos de protección se realizarán de conformidad a lo dispuesto en el artículo 26 de la ley 1480 de 2011 y deberán ser incluidos en las plataformas digitales de cada entidad de crédito electrónico.

**Artículo 10. - Capital emprendedor.** Los grupos financieros y las entidades no bancarias que inviertan en FinTech contarán con subvenciones destinadas a financiar proyectos relevantes para su actividad de acuerdo con los lineamientos dispuestos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Parágrafo:** Se utilizará esta inversión en tecnología financiera para que los nuevos emprendimientos *FinTech* puedan acceder a una fuente de capital significativa a través de medidas alternativas como la oferta pública de acciones para empresas en etapa temprana de desarrollo.

**Artículo 11. - Regulación de areneras.** Con el fin de permitir que las micro, pequeñas y medianas empresas de innovación financiera consoliden su nicho de emprendimiento, las empresas dedicadas a la provisión de tecnologías financieras deberán ponerse a prueba bajo los lineamientos estipulados por la Superintendencia Financiera de Colombia, conforme a lo señalado en los literales i), c) y d) del numeral 1 del artículo 325 del Estatuto Orgánico del

---

Sistema Financiero (ESOF), el numeral 5° del artículo 11.2.4.1.2. del decreto 2555 de 2010 y el literal a) del numeral 3 del artículo 326 del ESOF.

**Artículo 12. - Difusión de nuevos emprendimientos.** Las empresas de innovación financiera deberán señalar expresamente en sus aplicaciones informáticas, medios de comunicación electrónica o digital que utilicen para el ofrecimiento y realización de sus operaciones, las obligaciones establecidas en esta ley, con el fin de que los usuarios tengan pleno conocimiento de estas.

El gobierno nacional deberá garantizar la difusión de las obligaciones establecidas en esta ley en los medios de comunicación masivos, con el fin de que los ciudadanos tengan pleno conocimiento de las reformas que aquí se estipulan.

**Artículo 13. - Vigencia.** Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que sean contrarias.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_ de

2019

### Proyecto de ley “Por medio del cual se promueve el uso de nuevas tecnologías financieras como estrategia de inclusión social y se dictan otras disposiciones”

#### I. Aspectos Generales del Proyecto de Ley

Dentro del marco del Foro Semana: “El futuro de la industria Fintech en Colombia” se dio a conocer el atraso en materia legal que existe en la regulación de tecnologías financieras en Colombia. La complejidad para operar dentro del sector financiero se debe en gran medida a la falta de leyes claras y a la migración de los profesionales formados en el área, y el éxodo de empresas con su capital a otros países con ecosistemas<sup>1</sup> más favorables. La importancia de una regulación radica en la prevención del sistema frente a grandes desfalcos y a la pérdida de credibilidad institucional del Estado.

Este proyecto pretende brindar herramientas de inclusión financiera a micro, pequeños y medianos productores, fomentar la utilización de nuevas tecnologías financieras y mejorar las condiciones de entrada a los emprendimientos FinTech en Colombia. Esto último a través de contribuciones a la regulación y coordinación interinstitucional entre las entidades que reglamentan la actividad FinTech<sup>2</sup>.

El proyecto está organizado en tres partes fundamentales: la primera de ellas contextualiza las contribuciones del proyecto, define conceptos relevantes e identifica las instituciones encargadas de su cumplimiento; la segunda fortalece el acceso al crédito del sector productivo a través de la utilización de mecanismos de tecnología financiera como lo son las SEDPEs y la tercera parte fomenta el emprendimiento FinTech en Colombia, por medio del fortalecimiento en la regulación e incentivos a la inversión en este sector.

#### II. Definición de Conceptos

##### a. FinTech

En la actualidad no existe una definición universal de lo que son las tecnologías financieras. Una de las definiciones más aceptadas es la de Arner, Barberis, & Buckley (2015) en donde se

---

<sup>1</sup> Se entiende por ecosistema el conjunto de instituciones, actores y políticas que facilitan la prestación de un servicio o la provisión de un bien. En este caso, las condiciones favorables para la incursión de empresas FinTech.

<sup>2</sup> Asobancaria (2018) se ha pronunciado al respecto del segmento FinTech en Colombia y afirma que pese a los avances con la implementación del programa InnovaSFC y la emisión del Decreto 1357 de 2018, el país requiere mayor regulación en *sandbox* y de la actividad que ejercen las FinTech.

refieren al Fintech, como un facilitador de soluciones tecnológicas para el sector financiero. Originalmente, el término se aplicaba a la tecnología back-end de instituciones financieras de consumo y comercio establecidas. Desde el final de la primera década del siglo XXI, el término se ha expandido para incluir cualquier innovación tecnológica en el sector financiero, incluyendo innovaciones en educación financiera, banca minorista e inversión (Dorfleitner & Hornuf, 2017).

Las FinTechs generalmente buscan atraer clientes con productos y servicios que sean más fáciles eficientes, transparentes y automáticos de usar, a comparación con los que están disponibles actualmente. Además de ofrecer productos y servicios en el sector bancario, también existen FinTechs que distribuyen seguros y otros instrumentos financieros o brindan servicios a terceros. En un sentido más amplio, el término "FinTech", abarca compañías que proporcionan la tecnología (como soluciones de carácter tecnológico) a los proveedores de servicios financieros o bancarios. Esta tecnología se soporta en plataformas front-end y back-end, términos utilizados para caracterizar interfaces y servicios de programas relativos al usuario inicial de estas interfaces y servicios.

Una aplicación "front-end" se caracteriza por proveer una interfaz con la cual los usuarios interactúan directamente. Una aplicación o programa de "back-end" sirve indirectamente en apoyo de los servicios de front-end, generalmente estando más cerca del recurso requerido o teniendo la capacidad de comunicarse con este. La aplicación de fondo puede interactuar directamente con el front-end o, quizás más típicamente, es un programa llamado desde un programa intermedio que media actividades de front-end y back-end (Jun & Yeo, 2016). Estas interfaces son relevantes para determinar la forma en la que se provee un servicio financiero haciendo uso de instituciones bancarias tradicionales, o bien, de nuevas tecnologías de la información y canales de difusión distintos.

#### *El blockchain en la industria FinTech*

Este proyecto de ley promueve la utilización de la tecnología denominada blockchain para el otorgamiento de microcréditos orientados a la productividad y de esta forma, mejorar el acceso a los sistemas de crédito y contar con la información necesaria de cada uno de los solicitantes. La utilización de blockchain en este contexto es el primer paso para consolidar una reducción en los costos de transacción dentro del sistema financiero y reducir la ineficiencia por asimetrías de información entre los diferentes actores que participan en la provisión de microcréditos.

Durante los últimos años, el término Blockchain ha ganado popularidad como una de las nuevas tecnologías con mayor poder para transformar la forma en que el sistema financiero ofrece productos y servicios a través de mejoras tanto en procesos operativos (back-end) como en interfaces y nuevas formas de interacción con el cliente (front-end). El Blockchain o cadena de bloques es un registro público de transacciones que se mantiene mediante una red distribuida de computadores, que no requiere respaldo de ninguna autoridad central o una tercera parte y que ofrece un esquema transaccional libre de intermediarios, gracias al uso de algoritmos criptográficos. Esta tecnología, que va más allá de las criptomonedas, promete transformar la forma en que se intercambia valor. La agilidad y seguridad al administrar la identidad de los actores en la red, rastrear los activos intercambiados y la facilidad con la que se puede llevar a



cabo el control y verificación de los contratos, plantea una disminución fundamental de costos y una reducción sustancial de la incertidumbre en las transacciones.

Entre las principales áreas en las que el Blockchain puede incursionar en el sistema financiero se destacan los medios de pago, los mercados de capitales e inversión y los procesos de cumplimiento. La aplicación de esta tecnología en estas áreas se reflejará en una oferta de productos de ahorro, crédito e inversión más amplia. Sin embargo, lograr el uso generalizado de Blockchain en todas las industrias, en especial la financiera, requiere del trabajo conjunto de bancos, empresas, innovadores y reguladores. Esto permitirá el levantamiento de las barreras tecnológicas, operativas y comerciales que se han identificado, así como la conclusión de discusiones jurídicas en torno al tema. Pero no es solo en el ámbito privado en donde esta tecnología puede incursionar, según el banco mundial, esta tecnología también puede ayudar a combatir la corrupción en los gobiernos, pues al adoptar este sistema en las transferencias nacionales, todas las transacciones se pueden rastrear y solo pueden hacer uso de los recursos las personas interesadas (Aldaz, 2018), lo cual podría generar más transparencia en el aparato institucional.

Asimismo, esta nueva tecnología ha permitido que pequeños startups<sup>3</sup> incursionen en el mercado financiero y se consoliden como empresas fundamentales para el desarrollo de nuevas formas de transacción. Los nueve startups de Blockchain en la lista Forbes Fintech 50 para 2018 están construyendo infraestructura para respaldar las iniciativas que podrían transformar la forma en que se ejecutan y registran las transacciones financieras actuales (Shin, 2018).

#### **b. Arenera o Sandobox.**

Una arenera es un espacio de experimentación, que permiten a empresas innovadoras operar temporalmente, bajo ciertas reglas que limitan aspectos como el número de usuarios o el período de tiempo en el que se puede ofrecer el producto. De esta forma, las empresas pueden probar productos, servicios y soluciones originales ante un supervisor (Herrera & Vadillo, 2018). La idea nace en respuesta a los desafíos derivados de la aparición de productos y servicios basados en el uso de técnicas e infraestructuras innovadoras, específicamente en lo que se denomina *FinTech*.

Para las empresas *FinTech* la incertidumbre sobre el marco legal y los requisitos exigibles a sus actividades se está convirtiendo en una barrera; con frecuencia no tienen claro a qué normas están sujetas ni quién las supervisa. Este proyecto de ley establece la obligatoriedad sobre el uso de estos espacios de experimentación en el que se le dan a conocer a las empresas el marco regulatorio por el cual debe regirse su actividad financiera.

La irrupción de las nuevas tecnologías está planteando grandes retos a los reguladores que encuentran dificultades para adaptarse a los cambios. Las areneras facilitan un espacio que promueve el diálogo con las empresas y permite entender cómo funcionan estos negocios desde

<sup>3</sup> Según Morelos (2018) una *startup* es una gran empresa en su etapa temprana; a diferencia de una MiPyme, la *startup* se basa en un negocio que será escalable de manera mucho más ágil si se utilizan tecnologías digitales. Para que una empresa sea considerada *startup* debe cumplir tres condiciones: 1) el negocio se encuentra en su fase inicial; 2) se logra escalabilidad de la empresa si se integra tecnología en la distribución del producto o servicio y 3) está en la capacidad de adquirir usuarios de manera exponencial.

sus primeras etapas. De esta forma, se pueden identificar rápidamente los aspectos más complejos y adoptar medidas que maximicen los beneficios que ofrecen las *FinTech* en un ambiente protegido y con riesgos controlados (Herrera & Vadillo, 2018).

La definición proporcionada en el artículo 2 del proyecto de ley corresponde a una adaptación del documento emitido por la Superintendencia Financiera de Colombia (2018) “*Manual de Funcionamiento de la Arenera*”.

### **c. Inclusión Financiera**

La definición de este concepto fue adaptada del Banco de la República (2014). “*Informe especial de Estabilidad Financiera*”. Este concepto es particularmente importante, pues es necesario diferenciarlo del proceso de bancarización. Mientras la inclusión financiera propende por la integración de los ciudadanos a nuevos sistemas de transacción y financiamiento, la bancarización únicamente propende por la asociación de los ciudadanos a cuentas de ahorro dentro del sistema bancario tradicional. Este proyecto de ley aboga por la inclusión financiera al permitir que los ciudadanos tengan alternativas de financiamiento distintas a las que propone la banca tradicional.

### **d. Innovación Financiera**

Las innovaciones financieras son soluciones integrales que permiten ampliar los mercados, ya que surgen para cubrir la necesidad que aparece como resultado de cambios en la economía, en los sistemas financieros o en las regulaciones. Además de ampliar los mercados, las innovaciones financieras permiten crear nuevos servicios financieros, que contribuyen al desarrollo y permiten la reducción de la pobreza (Dermiguc, Kappler, Singer, Ansar, & Hess, 2017).

Existen por lo menos dos vertientes en relación con la aparición de las innovaciones financieras. Entre ellas, la que dice que surgen para arbitrar entre regulaciones y tasas impositivas y la segunda que se refiere a su aparición como mecanismo para mejorar la eficiencia en la asignación de recursos. Sin embargo, el consenso es que están motivadas por: i) la necesidad de manejar la volatilidad creciente en las tasas de interés, inflación, tipos de cambio, precios de acciones y bonos, ii) los avances tecnológicos tanto en computación como en telecomunicaciones, iii) la capacitación profesional de los agentes, iv) la competencia entre los intermediarios, v) para evitar las regulaciones y la tributación inadecuadas y vi) la globalización de las relaciones financieras (Vindas & Jiménez, 1996).

Teniendo en cuenta que cada una de las motivaciones mencionadas genera legislaciones de política distintas, ésta en particular se centra en las innovaciones financieras como resultado de un proceso de cambio tecnológico en los servicios financieros. De esta forma, el proyecto de ley aborda las implicaciones del surgimiento de estas tecnologías en el funcionamiento del sistema financiero, las limitaciones y los retos a los que se enfrenta el país a la hora de implementar este tipo de estrategias, así como de la pertinencia de estas innovaciones como consecuencia de los logros alcanzados por países que lideran el proceso de virtualización de la banca.

## **III. Justificación del articulado**



**Artículo 5.** La ley de inclusión financiera (1735 de 2014) crea las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPEs), las cuales son entidades financieras vigiladas con pocos requisitos regulatorios que pueden captar ahorros del público para ofrecer los servicios de pagos, giros, transferencias, recaudo y ahorro (Ministerio de Hacienda, 2014). Este artículo propone que las SEDPEs puedan otorgar créditos de trámite simplificado haciendo las veces de entidades descentralizadas de microcrédito.

Permitirle a las SEDPEs otorgar créditos supone ampliar la inclusión de nuevas tecnologías financieras en país y eliminarle barreras de entrada a los consumidores que no ven en el sistema financiero tradicional oportunidades de financiación.

**Artículo 6.** Si se le brinda oportunidades de otorgamiento de créditos a las SEDPEs, es necesario establecer las condiciones bajo las cuales pueden hacerlo. El artículo establece tres condiciones: 1) establecer tasas de interés competitivas de manera que el consumidor vea rentable acceder a esta nueva modalidad de crédito y que haya incentivos a la creación de más entidades que se dediquen a este fin, 2) se establezca el pago de las obligaciones de conformidad a lo dispuesto en el sistema de créditos actual y 3) establecer un monto de crédito que evite grandes flujos de capital y con ello, evitar malos manejos en la plataforma y con el dinero circulante en ellas (problema regulatorio 3 de la sección IV de esta exposición).

Estas condiciones garantizan que el otorgamiento de los créditos esté regulado y amplía las funciones de las SEDPEs sin contrariar el objeto bajo el cual fueron creadas. De esta forma, se fomenta la inclusión financiera haciendo uso de los instrumentos innovadores que ha dispuesto el Estado para tal fin.

**Artículo 7.** Establece la posibilidad de otorgar créditos electrónicos de hasta 25 salarios mínimos a los comerciantes que no hayan accedido a otras instancias de crédito. Esto con el fin de estimular la productividad en las zonas de difícil acceso y fomentar el uso de nuevas herramientas de microcrédito que utilicen FinTech.

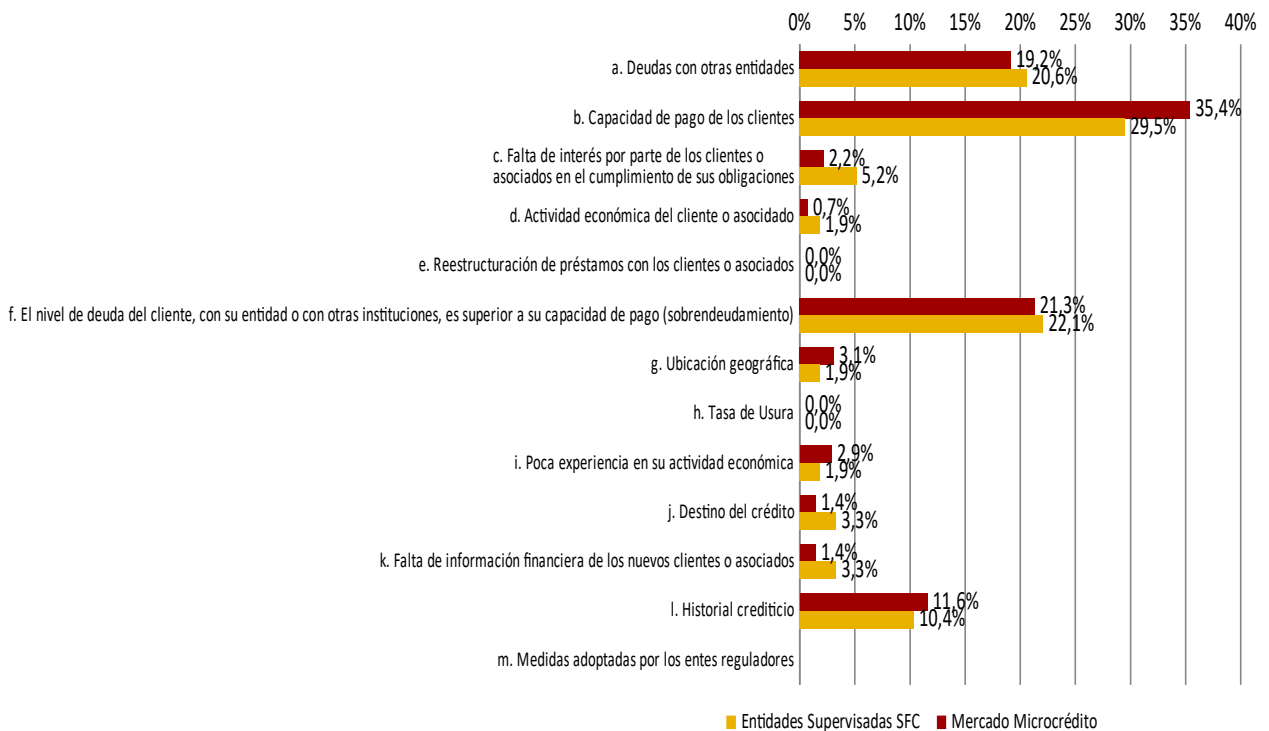
- El artículo va dirigido hacia los comerciantes teniendo en cuenta lo estipulado en el artículo 20 del Decreto 410 de 1971. Se entiende por comerciante todo aquel productor cuyo objetivo sea comercializar su producción.
- Se estipulan 25 smmlv al ser el monto máximo establecido por el artículo 39 de la ley 590 de 2000 para definir el tope de un microcrédito.
- Se requiere que los beneficiarios cuenten con cuentas en las SEDPEs para estimular la provisión de microcréditos por parte de estas sociedades y facilitar el otorgamiento de los mismos sin incurrir en asimetrías de información. Así mismo, estos créditos permitirán consolidar bases de datos de los deudores.

**Artículo 8.** Las entidades descentralizadas de microcrédito (o cooperativas de crédito) son instituciones financieras cooperativas que, a diferencia de un banco, son propiedad de sus miembros y existe para beneficio de estos. Los miembros invierten su dinero en diversas cuentas de ahorros y ese dinero a su vez se les presta a sus miembros. Después de reunir los gastos y los requisitos de la reserva de operativos, el ingreso se devuelve a los miembros en forma de dividendos y servicios financieros a bajo costo (Federal Credit Union, s.a). Están constituidas como herramienta para permitir el acceso al crédito de personas ubicadas en zonas

apartadas de los cascos urbanos, particularmente. En Colombia, estas entidades están supervisadas por la Superintendencia de la Economía Solidaria y obtienen recursos de sus asociados y de otros fondos.

Este artículo propone tecnificar la provisión de microcréditos por parte de estas entidades, ya que, en Colombia las cooperativas de crédito presentan altas deficiencias en la provisión del servicio. Según la encuesta sobre la situación actual del microcrédito realizada por el Banco de la República en asociación con Asomicrofinanzas, los factores que impiden otorgar un mayor volumen de microcrédito están relacionados como sigue:

### Factores que impiden otorgar un mayor volumen de microcrédito



Fuente: Banco de la República (2019)

La mayoría de estas deficiencias están relacionadas con altos costos de transacción, asimetrías en la información proporcionada por los deudores a las entidades y la poca sistematización de estas. Este artículo pretende reducir estas deficiencias promoviendo la interacción entre las SEDPEs y las cooperativas de crédito.

La asociación entre las SEDPEs y las entidades descentralizadas de microcrédito permitirán:

- Modernizar el sector;
- promover la inclusión financiera de los colombianos ubicados en zonas de difícil acceso; y
- permitir ampliar la utilización de nuevas tecnologías financieras en el país.

Al crear una plataforma virtual de microcrédito, se reducirán costos de sistematización de la información, se fomentará la creación de un registro único por deudor y con ello, se evitará el acceso al crédito de perfiles indeseados que quebranten la estabilidad de este sistema.

**Artículo 11. Regulación de areneras.** Con el fin de permitir que las micro, pequeñas y medianas empresas de innovación financiera consoliden su nicho de emprendimiento, las empresas dedicadas a la provisión de tecnologías financieras deberán ponerse a prueba bajo los lineamientos estipulados por la Superintendencia Financiera de Colombia, conforme a lo señalado en los literales c), d) e i) del numeral 1 del artículo 325 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (ESOF), el numeral 5° del artículo 11.2.4.1.2. del decreto 2555 de 2010 y el literal a) del numeral 3 del artículo 326 del ESOF. Las normas establecidas en este artículo son las siguientes:

Estatuto Orgánico del Sistema Financiero

- **Artículo 325. Naturaleza, objetivos y funciones; numeral 1. Naturaleza y objetivos; literales:**

c) Supervisar las actividades que desarrollan las entidades sometidas a su control y vigilancia con el objeto de velar por la adecuada prestación del servicio financiero, esto es, que su operación se realice en condiciones de seguridad, transparencia y eficiencia.

d) Evitar que las personas no autorizadas, conforme a la Ley, ejerzan actividades exclusivas de las entidades vigiladas.

i) Adoptar políticas de inspección y vigilancia dirigidas a permitir que las instituciones vigiladas puedan adaptar su actividad a la evolución de las sanas prácticas y desarrollos tecnológicos que aseguren un desarrollo adecuado de las mismas.

- **Artículo 326. Funciones y facultades de la Superintendencia Bancaria; numeral 3. Funciones de control y vigilancia; literal:**

a) Instruir a las instituciones vigiladas sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que regulan su actividad, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación, así como instruir a las instituciones vigiladas sobre la manera como deben administrar los riesgos implícitos en sus actividades. Esta misma facultad será ejercida por la Superintendencia de Valores respecto de las entidades sometidas a su inspección y vigilancia permanente.

Decreto 2555 de 2010

**Numeral 5°; del artículo 11.2.4.1.2 (Artículo 2° Decreto 089 de 2008). Reglas y criterios sobre el pronunciamiento de la Superintendencia Financiera de Colombia sobre los estados financieros.**

Las entidades sometidas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia que se encuentren en cualquiera de las siguientes situaciones, deberán someter a esta sus estados financieros para que dicho organismo imparta la autorización para su aprobación

por parte de las respectivas asambleas de socios o asociados y su posterior publicación:

e) Entidades con menos de tres (3) años de constituidas;

Este artículo pretende elevar a rango de ley la regulación de los espacios de innovación financiera a cargo de la Superintendencia Financiera de Colombia.

#### IV. Población objetivo

El proyecto de ley pretende impactar de manera positiva a más de **6.2 millones de microempresarios** y negocios que están por fuera del circuito financiero, es decir, cerca del 65% de un mercado potencial de 9.7 millones de este tipo de emprendimientos (DANE, 2017). La alta informalidad, el elevado costo de llevar servicios financieros a las zonas rurales o a las zonas de difícil acceso, la falta de conectividad en esas regiones, los numerosos trámites y el poco alcance de los programas del Gobierno, son algunas de las causas principales por las cuales el microcrédito no cuenta con la cobertura necesaria (Portafolio, 2018).

Los departamentos con mayor índice de pobreza son los que muestran menor profundización del microcrédito: Guainía y Amazonas con 0.04% y Vaupés con 0.02% (Asomicrofinanzas, 2018). Un aumento en la cobertura de microcrédito en Colombia es necesario no solo por cumplir los objetivos trazados por el Gobierno de promover la inclusión financiera, sino además para garantizar una paz duradera a través de la integración de territorios.

Por otro lado, en materia *FinTech* este proyecto pretende mejorar las condiciones de entrada de más de **170 emprendimientos FinTech en Colombia con proyección de crecimiento en los próximos años de un 117.6%** (Colombia FinTech, 2017). Con la reglamentación necesaria y con los incentivos en innovación que propone este proyecto de ley, Colombia estaría ampliando la cobertura en el sector servicios y de tecnología; estrategia fundamental para diversificar la producción del país, estimular el crecimiento y disminuir de manera progresiva la dependencia económica en los sectores extractivos.

#### V. Problemas regulatorios identificados en Colombia

##### 1. Digitalización del dinero

En Colombia, existen dos razones principales por las cuales es difícil crear un ecosistema de pagos digitales que promueva el uso de las Fintech. La primera es la cultura del efectivo, pues existe una conciencia social e integral del costo del efectivo y de los beneficios asociados al uso de pagos digitales. Por lo tanto, se tiene un ecosistema que contradictoriamente, favorece su uso y anonimidad. Los incentivos por pago en efectivo son superiores a los pagos con estos nuevos métodos de transacción debido a que es común encontrar prácticas comerciales asociadas a descuentos por pagos en efectivo, lo que hace que los medios de pagos electrónicos o digitales no tengan poder de negociación.

La segunda razón es la inadecuada infraestructura para los ecosistemas digitales de pagos. A nivel general, los costos de las telecomunicaciones, la transmisión cerrada de datos y un alcance limitado de las redes bancarias para prestar nuevos servicios a los comercios, son

indicadores que no permiten profundizar la cobertura y buen *performance* del pago en los comercios. Esto es visible en la baja atención en la funcionalidad, soporte y mantenimiento de las redes de pago actuales. Como consecuencia, el sistema financiero colombiano cuenta con procedimientos ineficientes, demorados, documentación compleja y con poco uso de tecnología para reducir los costos de tramitación. Un ejemplo de lo anterior es la dificultad que tienen los usuarios para obtener un datáfono o adquirir el servicio de una pasarela para el procesamiento.

## 2. Financiamiento de actividades ilícitas

Muchos de los emprendimientos en *FinTech* se dedican a unir puntas, es decir, a conectar a usuarios entre las personas con exceso de liquidez y las personas que necesitan recursos, pero no pueden ingresar al sistema bancario. De este modo, el atractivo principal de este tipo de plataformas es lograr que las personas puedan acceder a créditos a pesar de no poder estar en el sistema financiero tradicional.

De lo anterior, nace un problema que debe ser atendido: el uso inadecuado de los dineros recaudados por los usuarios. Por ejemplo: estas plataformas pocas veces preguntan el destino del dinero que será desembolsado, haciendo énfasis en la garantía real que se da sobre el préstamo. Por este motivo, las personas que reciben los respectivos desembolsos pueden realizar la actividad que quieran con los mismos, incluyendo actividades por fuera de la ley. Si no se regula y se vigila, estas plataformas pueden ser utilizadas como un canal directo para financiar actividades ilícitas, de manera que este proyecto de ley establece la vigilancia y el control sobre el uso de estas plataformas y limita la cantidad de dinero transable en ellas.

Este proyecto propone ampliar la utilización de estas nuevas tecnologías protegiendo las transacciones dentro de un marco regulatorio que penalice el uso indebido de estas plataformas, tal y como lo establece la ley de inclusión financiera 1735 de 2015 y los instrumentos jurídicos que aquí se plantean.

## 3. Eliminación de límites de ahorro y movimientos en plataformas electrónicas de servicios financieros

Plataformas electrónicas impulsadas por la banca tradicional tales como Nequi –Grupo Bancolombia- o Daviplata –Davivienda-, les permite a los usuarios manejar su dinero sin contar con una cuenta de banco y ha servido como una excelente alternativa gratuita para hacer pequeños ahorros personales, realizar pagos en establecimientos comerciales, recargar el celular, hacer giros, o incluso prestar dinero a otros usuarios que también usan la aplicación. Por otro lado, la legislación colombiana establece que las cuentas de ahorro de trámite simplificado (CATS) no pueden superar ciertos toques de ahorro y movimiento de dinero. Concretamente, desde Nequi hasta la fecha no era posible ahorrar más de \$5'901.736 pesos, o realizar transacciones por montos superiores a \$2'065.607 pesos (Dinero, 2018).

Sin embargo, para hacer viable este nuevo tipo de cuenta, compañías como Nequi tuvieron que invertir en una serie de desarrollos que cumplieran con los requisitos legales. Estos exigían que el usuario “tuviera una experiencia física” para abrir una cuenta sin límites. Para ello,

desarrollaron un bot conversacional que guía al usuario durante la apertura de la cuenta (Echeverry, 2017).

La facilidad legal con la que los desarrolladores de Nequi contaron para implementar estas reformas en su plataforma, dan cuenta de los vacíos en la legislación colombiana para reglamentar el uso de nuevas tecnologías en el sistema financiero y requiere de la revisión de estrategias internacionales que le permitan al país contar con una reglamentación que tenga en cuenta todos los posibles riesgos en la utilización de cuentas de ahorro con trámite simplificado. Por tal motivo, este proyecto de ley fomenta la interinstitucionalidad entre las entidades relevantes para evitar los riesgos asociados a la utilización de plataformas electrónicas de servicios financieros.

## VI. Conclusión

Este proyecto de ley pretende contribuir a la solución de dos problemas fundamentales: las deficiencias en el otorgamiento de microcréditos a la población ubicada en zonas de difícil acceso y la falta de inclusión de los emprendimientos *FinTech* dentro de un marco regulatorio apropiado. Para ello, esta iniciativa establece asociaciones entre las entidades descentralizadas de microcrédito y las SEDPEs en la provisión de microcréditos y establece el marco regulatorio y de promoción para los emprendimientos *FinTech*, respectivamente.

Con estas estrategias se fomenta la inclusión y la innovación financiera en Colombia, se reduce la utilización de efectivo, y, en consecuencia, se fomenta la rastreabilidad de los recursos utilizados en plataformas digitales. Además, reducirá brechas de desigualdad regional entre aquellos territorios que cuentan con la infraestructura tecnológica necesaria para la utilización de nuevas tecnologías financieras y aquellos que no la poseen.

## Bibliografía

Arner, D., Barberis, J., & Buckley, R. (2015). The Evolution of Fintech: A New Post-Crisis Paradigm? SSRN Electronic Journal, 47.

Dermiguc, A., Kappler, L., Singer, D., Ansar, S., & Hess, J. (2017). *The Global Fintech Database*. Washington DC: World Bank Group.

Echeverry, M. (17 de noviembre de 2017). Nequi la app que te permite manejar tu dinero elimina este mes sus topes de ahorro. Xataka. Recuperado de: <https://www.xataka.com.co/aplicaciones/nequi-la-app-que-te-permite-manejar-tu-dinero-elimina-este-mes-sus-topes-de-ahorro>

Dorfleitner, G., & Hornuf, L. (2017). Definition of FinTech and Description. En G. Dorfleitner, & L. Hornuf, *FinTech in Germany* (págs. 5-10). Frankfurt: Springer International Publishing.



---

Jun, J., & Yeo, E. (2016). Entry of FinTech Firms and Competition in the Retail Payments Market. *Asia- Pacific Journal of Financial Studies* (45), 159-184.

Mejía, S. (16 de octubre de 2018). ¡Emprendedores, a “coopetir”!: Colombia FinTech.

Portafolio. (17 de mayo de 2018). Microempresarios en Colombia no tienen acceso a créditos formales. Bogotá D.C. Recuperado de: <https://www.portafolio.co/negocios/microempresarios-en-colombia-no-tienen-acceso-a-creditos-formales-517114>

Shin, L. (13 de febrero de 2018). *Forbes Fintech 50 2018: The Future of Blockchain*.

Vindas, K., & Jiménez, E. (1996). *Mercados, activos e innovaciones financieras*. San José: Banco Central de Costa Rica.