

# ***Sandbox regulatorio en materia de la actividad aseguradora: ¿Un mecanismo de innovación regulatoria o de intervencionismo regulatorio?***

**Víctor Corredor\***

**Alonso Flores\*\***

RVDM, Nro. 13, 2024, pp. 310-324

**Resumen:** El crecimiento de la industria tecnológica en Venezuela ha tenido gran influencia en las actividades comerciales, esto representa un gran reto para el Estado al momento de establecer regulaciones eficientes, sin que eso paralice los intereses de los empresarios. La reciente normativa emitida por la Superintendencia de la Actividad Aseguradora: “Normas que Rigen los Canales de Comercialización y el Uso de las Tecnologías del Mercado Financiero (Fintech) y Las tecnologías del Mercado de la Actividad Aseguradora (Insurtech)”, publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria Nro. 6835 de fecha 3 de septiembre de 2024, trae consigo el nombramiento de las medidas regulatorias “Sandbox”, marcando un hito en la regulación en materia de tecnología. En el presente artículo se evaluarán los retos o avances que puede significar la aplicación de un “Sandbox” en Venezuela.

**Palabras clave:** Innovación, tecnología financiera, regulación, sandbox, fintech, insurtech, TIC’S.

## ***Regulatory Sandbox in the Insurance Sector: A Mechanism for Regulatory Innovation or Regulatory Interventionism?***

**Abstract:** *The growth of the technology industry in Venezuela has significantly influenced commercial activities, posing a significant challenge for the Venezuelan State to regulate efficiently without stifling innovation and the interests of entrepreneurs. The recent regulation issued by the Superintendence of Insurance: Regulations Governing the Commercial Channels and Use of Financial Market Technologies (Fintech) and Insurance Market Technologies (Insurtech). Official Gazette Extraordinary No. 6835 dated September 3, 2024, introduces the first mention of regulatory "sandbox" measures. This article will assess the challenges and potential advances of implementing a "sandbox" in Venezuela.*

**Keywords:** *Innovation, Financial technology, Regulation, Regulatory sandbox, FinTech, Insurtech, ICTs*

**Recibido:** 18/11/2024  
**Aprobado:** 28/11/2024

---

\* Abogado, Universidad Católica Andres Bello. Especialización de Derecho Mercantil, Universidad Central de Venezuela.

\*\* Abogado de la Universidad Central de Venezuela. Especialista en Derecho Corporativo, Universidad Metropolitana.

# *Sandbox regulatorio en materia de la actividad aseguradora: ¿Un mecanismo de innovación regulatoria o de intervencionismo regulatorio?*

Víctor Corredor\*

Alonso Flores\*\*

RVDM, Nro. 13, 2024, pp. 310-324

## **SUMARIO:**

**INTRODUCCIÓN. 1. 1. ¿Qué debe entenderse como un Sandbox en el mundo del desarrollo tecnológico? Una mirada desde algunos países de Latinoamérica. 1.1 Concepción de Sandbox. 1.2 Antecedentes en la región. 1.3. Tipos de sandbox y su posible implementación en Venezuela. 2. ¿Qué significa para los negocios en FINTECH, sus reguladores y clientes, hablar de sandbox desde una perspectiva regulatoria?. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFIA.**

## **INTRODUCCIÓN**

El avance tecnológico en Venezuela ha ido en crecimiento en los últimos años, permitiendo que industrias como la banca, las Fintech, e incluso, el auge de las billeteras digitales y empresas de servicios de pago no bancarios, permitiendo que crezca el rubro comercial tecnológico, mientras los ciudadanos encuentran en la tecnología una solución a problemas cotidianos presentes en la economía venezolana.

Es así, como estos nuevos modelos de negocio representan para los entes reguladores un reto importante, ya que al formar parte de la rutina de los usuarios, es necesario conocer que hay detrás de las operaciones, pero, es sano asumir, que el crecimiento tecnológico de estas empresas no va a la par de la revisión que hacen los organismos reguladores generadores de normas particulares de control, lo cual hace que se genere una reacción tardía o una regulación ex post por parte del Estado, que puede convertirse en una normativa castigadora del avance continuo de las innovaciones.

Esto es comprobable en distintos escenarios, tal como fue el caso de la publicación que hizo el estado Venezolano el seis (06) de julio de 2021 en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 42.151 contentiva de la Resolución No.001.21 de la Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario (SUDEBAN) denominada “Normas que Regulan los Servicios de Tecnología Financiera (FINTECH)”, las cuales regulan los servicios financieros prestados a través de nuevas tecnologías, ofrecidos por las Instituciones de Tecnología Financiera (ITF), que

---

\* Abogado, Universidad Católica Andres Bello. Especialización de Derecho Mercantil, Universidad Central de Venezuela.

\*\* Abogado de la Universidad Central de Venezuela. Especialista en Derecho Corporativo, Universidad Metropolitana.

ofrecen innovaciones dirigidas a: Productos de pago y almacenamiento de dinero, productos dentro de las instituciones bancarias y nuevos modelos de negocios.<sup>1</sup>

Esta comúnmente denominada “Normativa Fintech”, es la primera regulación fundamentada en estos modelos de negocios actuales y, actualmente, solo se encuentran dos empresas bajo la tutela de la SUDEBAN con la denominación de Instituciones de Tecnología Financiera del Sector Bancario (ITFB)<sup>2</sup> y tres empresas reguladas por el Banco Central de Venezuela (BCV) que funcionan como Proveedores no Bancarios de Servicios de Pago (PSP)<sup>3</sup>. Asimismo, de parte de la SUDEBAN, solamente se ha presentado una incidencia contra una sociedad mercantil que presta servicios e-commerce de movilidad (transporte), suspendiendo la posibilidad de recibir pagos en bolívares para la prestación del servicio, bajo el argumento de incumplimiento de la normativa Fintech ya que dicha empresa ejercía funciones de empresa ITFB al poder crear billeteras digitales a sus usuarios, realizando entonces de manera directa actos de recaudación y compensación de fondos sin autorización<sup>4</sup>.

Este caso particular trajo consigo mucha discusión en el sector jurídico, especialmente en el mercantil y regulatorio, pues se discutía sobre el efecto sancionatorio y paralizador de la interpretación de la normativa, y posteriores limitaciones hacia la supuesta empresa infractora, ratificando que esta regulación penaliza la innovación de las empresas de tecnología pues no ofrecía mecanismos o procedimientos de negociación o restaurativos, sino una sanción al desarrollo del modelo de negocios, como la continuidad de uso de clientes usuarios.

Sin embargo, y pese a este mediático caso, según el Informe realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, en Venezuela se encuentran más de diecisiete (17) empresas Fintech en el país enfocadas principalmente en pago de remesas y envío de fondos, pues el informe afirma que la mayoría de estas empresas están dirigidas a la bancarización<sup>5</sup>.

Este crecimiento en el área de FINTECH, aunque parece estar hiper focalizado en el sector bancario, ha generado un interés por parte de otros rubros debido a su crecimiento agigantado, lo que ha llevado a la Superintendencia de la Actividad Aseguradora a implementar nuevos mecanismos más allá de experimentos regulatorios o directrices regulatorias. Tan es así, que el día

---

<sup>1</sup> Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 42.151. 21 de Junio de 2021. [http://spgo.in.prensanacional.gob.ve/cgi-win/be\\_alex.cgi?Documento=T028700036166/0&Nombrebd=spgo.in&CodAsocDoc=2567&Sesion=100073735](http://spgo.in.prensanacional.gob.ve/cgi-win/be_alex.cgi?Documento=T028700036166/0&Nombrebd=spgo.in&CodAsocDoc=2567&Sesion=100073735) (último acceso: 11 de Noviembre de 2024).

<sup>2</sup> SUDEBAN. Instituciones de tecnología financiera del sector bancario. <https://sudeban.gob.ve/index.php/instituciones-de-tecnologia-financiera-del-sector-bancario/> (último acceso: 2024).

<sup>3</sup> Banco Central de Venezuela. Proveedores no bancarios de servicios de pago. 2024. <https://www.bcv.org.ve/sistemas-de-pago/proveedores-servicios-pago>.

<sup>4</sup> Luján, RaylÍ. *Bloomberg Línea*. 28 de Septiembre de 2022. <https://www.bloomberglinea.com/2022/09/28/sudeban-prohibe-a-entidades-bancarias-venezolanas-la-apertura-de-cuentas-o-transacciones-de-yummy/#:~:text=Sudeban%20proh%C3%ADbe%20a%20entidades%20bancarias%20transacciones%20en%20cuentas%20concentradoras%20de%20> (último acceso: 11 de Noviembre de 2024).

<sup>5</sup> Banco Interamericano de Desarrollo. *IV Informe. Fintech en América Latina y el Caribe*, 42-43 2024 <https://publications.iadb.org/es/fintech-en-america-latina-y-el-caribe-un-ecosistema-consolidado-con-potencial-para-aportar-la>

tres (03) de septiembre de 2024 en Gaceta Extraordinaria Nro. 6.835, fue publicada una Providencia Administrativa emitida por la Superintendencia de la Actividad Aseguradora<sup>6</sup>, en lo sucesivo “SUDEASEG”, la cual contiene Normas Prudenciales de la Actividad Aseguradora, dentro de las que se encuentran las Normas que rigen los Canales de Comercialización y el uso de las tecnologías del Mercado Financiero (Fintech) y las tecnologías del Mercado de la Actividad Aseguradora (Insurtech).

Estas normas vienen a desarrollar el artículo 57 de la Ley de Reforma del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de la Actividad Aseguradora<sup>7</sup>, explicando que las empresas que se encuentren autorizadas para desarrollar la actividad aseguradora y cualquiera que realice una alianza comercial, integración tecnológica o desarrollos tecnológicos para facilitar los servicios que presenten las empresas de seguros, deberán estar inscritos en los respectivos registros de la SUDEASEG, en base a las siguientes definiciones:

1. **Canales Alternativos:** Persona jurídica con la que la Aseguradora celebra un convenio con el objeto de utilizar su infraestructura, sus activos tecnológicos y sus relaciones con un gran número de afiliados o potenciales asegurados, con las que tiene nexos comerciales o de otros tipos, a los fines de servir como mecanismo para facilitar la adquisición de un producto de seguro o de medicina prepagada; Los canales alternativos, involucran a las instituciones financieras regidas por la ley que regula el sector bancario, las empresas de servicios públicos o privados, establecimientos comerciales e industriales, gremios y asociaciones, previa inscripción en el registro que a tal fin establezca la Superintendencia de la Actividad Aseguradora<sup>8</sup>;

2. **Medios de Comercialización:** Mecanismos utilizados para acceder a distancia o de modo no presencial a los potenciales tomadores, asegurados, beneficiarios, contratantes, usuarios o y afiliados, a los fines de promocionar, ofrecer o comercializar microseguros o microplanes; seguros o planes masivos; seguros o planes inclusivos; tales como: telefonía, mensajería, correo físico o electrónico, telemarketing, redes sociales, aplicaciones, entre otros. Estos medios incluyen el uso de Tecnología del Mercado

---

<sup>6</sup> Gaceta Extraordinaria Nro. 6.835. 03 de septiembre de 2024. Normas Prudenciales de la Actividad Aseguradora.

<sup>7</sup> Artículo 57. “Las empresas de seguros y de medicina prepagada podrán colocar los microseguros, seguros inclusivos y seguros masivos de forma directa, o a través de intermediarios de la actividad aseguradora o los canales alternativos. Los productos colocados a través de los canales alternativos deben estar disponibles para ser contratados de forma directa o mediante intermediarios de la actividad aseguradora. Las empresas de seguros, de medicina prepagada y los canales alternativos podrán contratar proveedores especializados en servicios a distancia, así como el uso de tecnología financiera (FINTECH). La Superintendencia de la Actividad Aseguradora regulará a través de normas el uso de estos mecanismos.” Ley de Reforma del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de la Actividad Aseguradora. Gaceta Extraordinaria Nro. 6.770. Caracas, miércoles 29 de noviembre de 2023

<sup>8</sup> Artículo 2, numeral 3. Normas que rigen los canales de comercialización y el uso de las tecnologías del mercado financiero (FINTECH) y las tecnologías del mercado de la actividad aseguradora (INSURTECH). Gaceta Extraordinaria Nro. 6.835. 03 de septiembre de 2024. Normas Prudenciales de la Actividad Aseguradora.

Financiero (FINTECH) y de la Tecnología del Mercado de la Actividad Aseguradora (INSURTECH)<sup>9</sup>;

3. **Puntos de Comercialización:** Establecimientos que no constituyan una oficina, sucursal o sede de la aseguradora por medio de los cuales su personal o sus intermediarios de la Actividad Aseguradora, brindan información, promocionan y comercializan los productos a que se refiere estas normas; Los puntos deben ser aprobados mediante acta de junta directiva de la aseguradora, la cual debe ser asentada en el libro correspondiente, dejando constancia de su ubicación, así como los productos a comercializar<sup>10</sup>;

4. **Tecnología del Mercado Financiero (FINTECH):** Soluciones financieras propiciadas por la tecnología que involucra a todas aquellas empresas de servicios financieros que utilizan procesos y sistemas tecnológicos de avanzada para servir de auxiliar como sistema de pago o prestador de servicios<sup>11</sup>;

5. **Tecnología del Mercado de la Actividad Aseguradora (INSURTECH):** Empresas emergentes, que desarrollan y ofrecen productos de seguros en un entorno digital y bajo nuevos modelos de negocios, empleando nuevas tecnologías y procesos; tales como: computación en la nube, blockchain, big data, inteligencia artificial, redes inalámbricas, entre otras.<sup>12</sup>

Las definiciones anteriormente referidas vienen a dar contexto a la regularización que se pretende implementar dentro del sector asegurador, específicamente para regular las “INSURTECH”, esta palabra se encuentra en el sector tecnológico y puede ser definida como aquellas sociedades mercantiles que innovan en el sector de seguros, como empresas aseguradoras cien por ciento digitales, seguros o productos de la actividad aseguradora vendidos de manera digital o intermediarios, consultoras o proveedores de datos<sup>13</sup>.

Una nomenclatura implementada por primera vez por el regulador en cualquier normativa Venezolana, lo que es un resultado directo de la innovación regulatoria presente en los últimos años en el ordenamiento jurídico venezolano; adicionalmente, y es uno de los elementos más interesantes de la norma desde el punto de vista de innovación, se plantea la

---

<sup>9</sup> Artículo 2, numeral 5. Normas que rigen los canales de comercialización y el uso de las tecnologías del mercado financiero (FINTECH) y las tecnologías del mercado de la actividad aseguradora (INSURTECH). Gaceta Extraordinaria Nro. 6.835. 03 de septiembre de 2024. Normas Prudenciales de la Actividad Aseguradora.

<sup>10</sup> Artículo 2, numeral 6. Normas que rigen los canales de comercialización y el uso de las tecnologías del mercado financiero (FINTECH) y las tecnologías del mercado de la actividad aseguradora (INSURTECH). Gaceta Extraordinaria Nro. 6.835. 03 de septiembre de 2024. Normas Prudenciales de la Actividad Aseguradora.

<sup>11</sup> Artículo 2, numeral 7. Normas que rigen los canales de comercialización y el uso de las tecnologías del mercado financiero (FINTECH) y las tecnologías del mercado de la actividad aseguradora (INSURTECH). Gaceta Extraordinaria Nro. 6.835. 03 de septiembre de 2024. Normas Prudenciales de la Actividad Aseguradora.

<sup>12</sup> Artículo 2, numeral 8. Normas que rigen los canales de comercialización y el uso de las tecnologías del mercado financiero (FINTECH) y las tecnologías del mercado de la actividad aseguradora (INSURTECH). Gaceta Extraordinaria Nro. 6.835. 03 de septiembre de 2024. Normas Prudenciales de la Actividad Aseguradora.

<sup>13</sup> Digital Insurance. LATAM INSURTECH JOURNEY. Edición Nro. 8. 87-89 <https://insurtechile.org/biblioteca/>

implementación de un “sandbox regulatorio” o “ambientes de prueba”, con el objetivo de facilitar y promover el desarrollo de la tecnología, según propias palabras del regulador<sup>14</sup>.

Esta innovación no solo es para el regulador, sino también para los que hacen vida en el sector tecnológico, pues aun cuando es un concepto conocido en este rubro, es necesario detallar de qué trata el desarrollo de ambientes controlados de prueba y: ¿cómo se establece su implementación? y ¿cuáles son los retos dentro de Venezuela? especialmente después de haber dado una brevísima introducción en esta norma. Para dar respuesta a esta pregunta, se realizarán una serie de disertaciones en el presente artículo.

## ***1. ¿Qué debe entenderse como un Sandbox en el mundo del desarrollo tecnológico? Una mirada desde algunos países de Latinoamérica***

### ***1.1 Concepción de Sandbox***

Es importante mencionar que la palabra sandbox es traducida literalmente como la conocida “caja de arena”, un área física destinada a que infantes jueguen aislados de otros niños, texturas, terrenos, juegos; es literalmente un espacio identificable y separable del resto del área de recreación.

En el aspecto financiero, su definición no dista tanto de este popular juego, ya que se definen, como expresado anteriormente, como un espacio documentalmente aislado del resto donde los reguladores hacen excepciones en la actuación de las empresas, para poder experimentar y aprender sandbox es un espacio controlado por el regulador en el que se puede experimentar; es una representación mental tecnológico de un ambiente de prueba para destinado monitorear un nuevo software o proceso<sup>15</sup>.

Esta definición es importante porque se separa y aleja de conceptos como laboratorios de prueba, tratados internacionales y demás regulaciones no apalancadas en los beneficios que otorgan los sandbox. En este sentido, y como se ha venido discutiendo, la razón fundamental de la creación de estos espacios normativos es que los entes reguladores "apoyen la innovación en servicios financieros mediante la colaboración con la industria para comprender mejor la dinámica del mercado Fintech"<sup>16</sup> permitiendo que los Estados y las industrias FINTECH por

---

<sup>14</sup> Artículo 28: “La Superintendencia de la Actividad Aseguradora podrá coordinar e implementar ambientes de prueba (sandboxes regulatorios), para facilitar y promover el desarrollo de la tecnología del mercado y promover el desarrollo de la Tecnología del Mercado de la Actividad Aseguradora (Insurtech)...” Normas que rigen los canales de comercialización y el uso de las tecnologías del mercado financiero (FINTECH) y las tecnologías del mercado de la actividad aseguradora (INSURTECH). Gaceta Extraordinaria Nro. 6.835. 03 de septiembre de 2024. Normas Prudenciales de la Actividad Aseguradora.

<sup>15</sup> Fintech, Regtech y Legaltech: fundamentos y desafíos regulatorios, de Gurrea, A., y Remolina, N. (2020).

<sup>16</sup> Arner, Barberis y Buckley, nota 6, 383. El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, en su informe sobre implicaciones de los avances de Fintech para los bancos y los supervisores bancarios, recomienda que los supervisores bancarios Debería considerarse si sería apropiado implementar entornos de pruebas y otras formas de "facilitación de la innovación". mecanismos: véase el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, 'Sound Practices: Implications of Fintech' 'Novedades para bancos y supervisores bancarios' (Documento de consulta, noviembre de 2024), <http://www.bi.org/bcbs/publ/d415.htm>

igual sean seguidores y promotores de la figura, fundamentalmente derrumbando las barreras que en muchos casos la regulación pone a la innovación.

Podemos comentar que son ambientes creados y controlados por el regulador para que los desarrolladores de tecnología puedan implementar sus innovaciones dentro de un mercado reducido, lo que permite otorgar el espacio adecuado para la implementación de servicios que ayuden a la empresa a hacer testeos y al regulador a familiarizarse con la realidad que planean regular. Asimismo, permite evaluar las vulneraciones o posibles transgresiones a los usuarios de estas plataformas y los límites que pueden establecer para no estancar el avance del mercado bajo principios de transparencia y simetría de la información.

Dentro de la bibliografía consultada, se encuentran varias concepciones, de las cuales se pueden compartir para su mejor entendimiento, las siguientes: “Un sandbox regulatorio es un espacio de experimentación que “permite a empresas innovadoras operar temporalmente, bajo ciertas reglas que limitan aspectos como el número de usuarios o el período de tiempo en que se puede ofrecer el producto. De esta forma las empresas pueden probar productos, servicios y soluciones originales, ante la atenta mirada del supervisor”.<sup>17</sup>

A su vez, también pueden definirse como: “una herramienta de regulación que permite, mediante el conocimiento de primera mano de los modelos de negocios, generar regulaciones específicas para los mismos. Pero, al mismo tiempo, constituyen una herramienta de supervisión, inclusive preventiva, en el sentido de que permiten entender si una actividad representa un riesgo para el público y hacer exigibles los requisitos que se consideren necesarios para mitigarlo”<sup>18</sup>

### ***1.2 Antecedentes en la región***

En Latinoamérica se viene implementando este mecanismo desde principios desde 2019, con la regulación de México con la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera<sup>19</sup>, la cual permite regular a los “modelos novedosos”, basado en todas aquellas sociedades mercantiles distintas a las Instituciones de Tecnología Financiera, Entidades Financieras, y cualquier otro sujeto supervisado, requiere una autorización temporal para prestar sus servicios, pero debe cumplir con los siguientes criterios:

- Que la propuesta sea un Modelo Novedoso;
- El producto a ofrecerse o el servicio a prestarse al público debe requerir probarse en un medio controlado, en términos de este Capítulo;
- La forma en que se pretenda desarrollar la actividad reservada debe representar un beneficio al Cliente del producto o servicio de que se trate con respecto a lo existente en el mercado;

---

<sup>17</sup>Bijkerk, Werner. 2021. “Sandboxes regulatorios, hubs de innovación y más innovaciones regulatorias en América Latina y el Caribe: <sup>1</sup> Una aproximación. 30-31. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>18</sup>Diego Herrera. 2021. Sandbox regulatorio multi-jurisdiccional para América Latina y el Caribe. 6-7. Banco Interamericano de Desarrollo

<sup>19</sup>Gobierno de México. Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 2018. Última Reforma DOF 24-01-2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRITF.pdf>

- El proyecto se debe encontrar en una etapa en la que el inicio de operaciones pueda ser inmediato; V. El proyecto debe poder ser probado con un número limitado de Clientes, y
- Los demás que, en su caso, determinen las Autoridades Financieras competentes mediante disposiciones de carácter general.

Esta regulación fue entonces el primer paso de Latinoamérica en mencionar este tipo de ambientes controlados para modelos de negocio disruptivos, y Colombia fue el primero en implementar un “sandbox regulatorio” efectivamente mediante el Decreto 1234 de 2020<sup>20</sup>, posicionándose como el pionero dentro de la región bajo la justificación de implementar una herramienta que permitiese adaptar las dinámicas del Estado para ajustar el marco regulatorio a la innovación financiera, segura y sostenida, sin paralizar a los comerciantes, según palabras del regulador. El mencionado Decreto da entrada a espacios controlados de prueba en Colombia para los desarrollos tecnológicos innovadores, los cuales deben cumplir con ciertas características como: aumentar la eficiencia en la prestación de servicios u ofrecimientos de productos financieros, resolver problemática para los consumidores financieros, facilitar la inclusión financiera, mejorar el cumplimiento normativo, desarrollar los mercados financieros o mejorar su competitividad.<sup>21</sup>

Asimismo, al momento de la redacción de este artículo se encuentran implementados distintos Sandbox regulatorios en la región, incluyendo países como Chile, Barbados, Brazil, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Jamaica, México, Perú y Trinidad y Tobago. A la lista anteriormente descrita no podemos incluir a Venezuela porque aunque se ha hecho la innovadora tarea de normar al respecto, la resolución referida objeto de este artículo solo lo hace de manera conceptual pues no cuenta con información extendida sobre su implementación y su lineamientos, lo cual se espera suceda a futuro como consecuencia de potestad normativa que tiene la SUDEASEG, especialmente porque que algunas empresas del sector se han manifestado con una percepción positiva sobre esta medida, ya que permite el diálogo abierto entre el regulador y los regulados.<sup>22</sup>

Sin embargo, a pesar del avance, surge mucha incertidumbre para cualquier empresa que quiera desarrollar actividades de la actividad aseguradora y su actividad se subsuma en alguno de los cuatro (04) supuestos referidos por la norma de estudio, por lo que las principales dudas que surgen son (i) ¿cómo debe actuar el supervisor?, (ii) ¿cómo funcionará el Sandbox? y (iii) ¿el ambiente controlado de prueba será regulatorio o de supervisión?

---

<sup>20</sup> Gobierno de Colombia. Decreto 1234 de 2020. Espacio controlado de prueba para actividades de innovación financiera

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=142005>

<sup>21</sup> Gobierno de Colombia. Decreto 1234 de 2020. Espacio controlado de prueba para actividades de innovación financiera

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=142005>

<sup>22</sup> Banco Interamericano de Desarrollo. Fintech Regulation in Latin America and Caribbean Map. <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojOWRiOTdiZDIiMjUzYS00ZWQ4LWE0MmYtMjkyZGJiZTZkMTZiIiwidCI6IjlkZmIxYTA1LTVmMWQ0NDQ5YS04OTYwLTUyYjYyQ3OWU3ZCIsImMiOiF9>



### ***1.3. Tipos de sandbox y su posible implementación en Venezuela***

Para dar respuesta, es importante repasar la noción de que la Superintendencia de la Actividad Aseguradora tiene funciones de supervisión y regulación, lo cual resulta complejo para la implementación del mecanismo de estudio, ya que los sandbboxes pueden ser Regulatorios o de Supervisión; los primeros, son aquellos que permiten probar productos en específico en un ambiente controlado con la idea de que puedan desarrollar el servicio bajo una modalidad flexible de las regulaciones y así poder observar bajo un determinado lapso de tiempo el alcance del servicio.

Por su parte, los segundos, son los encargados de promover una revisión específica de la regulación y adaptarla al alcance de los modelos de negocio desarrollados en la actualidad. Los tipos de Sandbox anteriormente descritos no son excluyentes, pudiendo existir modelos dedicados a la Supervisión y Regulación (ambos), como lo es en Colombia y Hong Kong pero, de acuerdo a conocedores del tema, da espacio a incertidumbre jurídica si no son implementados con total transparencia<sup>23</sup>.

En el caso Venezolano no queda claro cuál será su implementación por la falta de información que contiene la norma emitida por la SUDEASEG pero, desde el análisis que se viene fundamentando, su posición debe ser mixta, ya que cumpliría con la naturaleza con la cual fue conceptualizado para regular su rubro específico y, además, por el mercado reducido en el sector INSURTECH y FINTECH de Venezuela, el regulador debe fomentar la innovación, en vez de sobreexplotar la regulación en contra de sector tecnológico, lo que puede resultar complejo siendo tanto el supervisor como el regulador.<sup>24</sup>

Ejerciendo ambos roles, el regulador debe usar el Sandbox como puente para fomentar la regulación acertada en cada uno de los modelos de negocio con políticas dirigidas al desarrollo de la industria tecnológica, protección del usuario, y libertad de desarrollo tecnológico, debiendo necesariamente profundizar en la norma es el aspecto sustantivo y adjetivo de la figura, jurídicamente hablando, focalizándose en determinar los criterios de elegibilidad, criterios de operación e incentivos para operar dentro del mismo, y demás variables que permitan generar seguridad jurídica a los inversores.

Los distintos entes reguladores estudiados a lo largo de la consulta bibliográfica suelen exigir cumplimiento normativo de las sociedades mercantiles, presten servicios específicos para la industria la cual desean regular, ya sea INSURTECH, FINTECH o cualquier otra rama del rubro tecnológico, así como una evaluación detallada del proyecto que presentan bajo la premisa de innovación, que puede ser parcial o totalmente desconocida por el regulador o supervisor, así mismo que demuestre elementos de beneficio directo a los usuarios de la industria o sector que pretenda regular.

---

<sup>23</sup> Carolina Flórez Rey & Diego Silva Silva. Fintech y sandbox regulatorio: análisis y propuestas de regulación para el Espacio Controlado de Prueba en Colombia 24-23. <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/88073f32-38d7-4817-b127-0342e17ab795/content>

<sup>24</sup> Alcance del sandbox regulatorio en empresas Fintech en Ecuador. Scope of the Regulatory Sandbox in the Fintech Industry in Ecuador. Santiago Cisneros Bejarano. 11-12. 2024.

En este sentido, la SUDEASEG, debe ejecutar una planificación específica para cada uno de las sociedades mercantiles interesadas en participar en el ambiente controlado con principios de agilización de trámites y transparencia. Lo principal sería dar libertad de innovación a cada una de las sociedades mercantiles y sus modelos de negocio por un tiempo limitado de dos (02) años, para poder generar el suficiente conocimiento sobre su innovación y eliminar las barreras de la asimetría de la información que se puedan presentar, así poder generar un producto que no pierda alcance por las regulaciones excesivas o apresuradas.

## ***2. ¿Qué significa para los negocios en FINTECH, sus reguladores y clientes, hablar de sandbox desde una perspectiva regulatoria?***

Un informe de Accenture clasificó a las empresas emergentes de tecnología financiera como competitivas (aquellos que son rivales directos de las instituciones de servicios financieros existentes) o colaborativos (aquellos que ofrecen maneras de mejorar la posición de los existentes en el mercado), donde principalmente se habían reducido las barreras de entrada para las empresas competitivas, pues ampliaba el mercado, evitaba el monopolio y/u oligopolio e incentivaba la contratación de personal reduciendo las tasas de desempleo.<sup>25</sup>

Por ello, y mencionando alguno de los beneficios que algunos autores, empresas y Estados han podido encontrar en esta innovadora figura, es indispensable que, al momento de regular, especialmente en áreas tan reducidas o específicas como sería en este caso las relacionadas con actividad aseguradora, se logre un equilibrio entre la regulación y la innovación, mientras se cumplen las metas de:

- Crear un espacio aislado de pruebas que reduzca las barreras de cumplimiento con respecto a la normativa existente
- Velar porque los riesgos derivados de dichos experimentos se mantengan dentro del propio desarrollador y no se transfieran al mercado, Estado o usuarios.

Sin embargo, aunque haya bastante desarrollo en países de América Latina, es común que desde la perspectiva corporativa de y de protección de usuarios (incluso desde los propios consumidores) exista un poco de incertidumbre, pues aunque países como Perú y Chile aún no tienen definido el camino que deberán recorrer para promocionar la participación en los espacios controlados<sup>26</sup> pues ocurre algo similar al caso de Venezuela: mención y “creación” de la figura, más no hay profundización en su relación jurídica con las empresas, dejando de lado asuntos vinculados a temas tributarios, laborales especiales, procedimentales en cuanto a cómo se obtendría la validación para participar en estos espacios, y otros asuntos de carácter procedimental.

Debe entenderse entonces que hablar de una verdadera regulación en materia de sandbox, debe venir acompañado de una regulación formal, documentada en normas expresas que impidan

---

<sup>25</sup> Informe 508 de ASIC, Respuesta a las presentaciones sobre CP 260 Medidas adicionales para facilitar la innovación en Servicios financieros (informe de diciembre de 2016)

<sup>26</sup> Seminario, F. (29 de marzo, 2021). Sandbox regulatorio en LatAm: los entornos de pruebas fintech toman forma. Disponible en <https://iupana.com/2021/03/29/sandbox-regulatorio-latam/>

la parálisis del sector, el arbitraje regulador y las posibles represalias en los casos donde los experimentos no sean satisfactorios en cuanto a sus resultados. De hecho, en Colombia, el Decreto 1234 de 2020<sup>27</sup> fundamenta su creación en que el regulador se ajuste el marco regulatorio a las nuevas dinámicas del mercado y promover una innovación financiera segura y sostenida, pues se busca aprovechar la innovación en la prestación de servicios y productos financieros, velar por la protección y los intereses de los consumidores financieros, preservar la integridad y estabilidad del sistema financiero, prevenir las arbitrariedades regulatorias.

Este último punto ha brindado para los inversionistas colombianos un campo nivelado de acción, pues presuponen una protección anterior a la ejecución de sus actividades en el sandbox, sabiendo que la propia norma autorregula al ente de gobierno de decisiones arbitrarias, dando una seguridad jurídica y económica a los proyectos. Así, es este caso particular, parece el regulador entender que no es la innovación en sí misma la que debe regularse, pues viaja a una velocidad más rápida que cualquier legislador, por lo hacer regulaciones sancionatorias, punitivas o paralizantes, resulta infructífero desde lo económico y lo social<sup>28</sup>

Entonces, significa que si el regulador tiene en mente la creación de los sandbox como un beneficio que se otorga a la innovación y a sus desarrolladores, no solo brinda seguridad económica sino jurídica a sus participantes, creando un puente entre el crecimiento responsable, protector, regulado, y la creatividad tecnológica que permite la evolución social y de sus participantes. La normativa venezolana que menciona la figura del sandbox desde la especificidad de los seguros y derivados, permite observar un vestigio de interés en el desarrollo de los catálogos de oferta de productos y servicios, así como la diversificación de las áreas de atención a los usuarios en el acceso a herramientas que no solo hacen la vida más fácil, sino que aumentan la interacción con el creciente mundo digital.

Sin embargo, aunque existe expectativa positiva por parte de miembros del sector, se manifiesta la zozobra respecto a la falta de profundización de la figura, dejando como pregunta al aire si este sandbox permitiría el desarrollo sin riesgo en un país altamente riesgoso, o si se convertiría en una forma más de control severo para los proyectos desde sus etapas iniciales. Entonces, la respuesta a la pregunta inicial queda supeditada a un desarrollo normativo posterior, aclamado por el rubro de negocio pese a su reciente incorporación, especialmente porque se quiere resolver la duda de la actuación administrativa del ente, como supervisor, regulador, o ambos.

Desde punto de vista de una autora que ha explicado el tema un poco más a fondo, argumenta el desarrollo normativo y práctico de los sandbox permite obtener un beneficio financiero tanto al

---

<sup>27</sup> Este Decreto ha sido ejemplo incluso para países de Asia. Autores como Jerónimo Doraisamy, en su disertación de Tecnologías financieras expresa que Colombia en la normativa e implementación ha sido ejemplo del mundo.

<sup>28</sup> La autora Pertuz, Y (2021) desarrolla en su trabajo la idea de que sobre la materia de FINTECH y sandbox en Colombia, el Gobierno Nacional ha realizado avances considerables en materia de gestión de riesgos, manejo de la información, protección al consumidor, gestión de nuevos modelos de negocio y avances tecnológicos, los cuales parecen abonar el camino de una regulación comprensiva, pero no son suficientemente comprensivos. Esto, sin duda, aporta a la discusión, pues permite entender que incluso Colombia, pionero y modelo de la figura en LATAM, no cumple totalmente las expectativas del usuario y tiene aun espacio de crecimiento, lo que significa además una reafirmación de que lo novedoso de los sandbox en la región es ir tomando lo que ocurre en el mercado y sobre ello establecer regulaciones fructíferas y mutuamente beneficiosas.

Estado como a los particulares, pues impulsa el mercado general de manera importante, sin embargo, los sandboxes no son una solución *per se*, sino que más bien deben formar parte de un paquete de políticas que permitan el desarrollo prudencial de FINTECH, por lo que debe adaptarse al modelo de negocio y a los riesgos de este sector, que, en general, son diferentes a los que plantean las instituciones financieras tradicionales<sup>29</sup>

Por ello, cuando se crea un puente sólido entre el Estado y la industria FINTECH a través de centros de innovación regulatoria y entornos de pruebas, ambas partes se vuelven más adaptables en temas de antimonopolio, y sana competencia, pues deben brindar desde el inicio un campo seguro para todo aquel que quiera invertir en proyectos de esta índole y así establecer mecanismos adecuados para futuros procesos regulatorios con un enfoque proactivo, dinámico y sensible a la realidad financiera, social y legal de estas figura. Esto siempre será viable siempre y cuando se tengan límites claros, desde lo jurídico y lo técnico, pues no todo debe entenderse como innovación digna de ser arrojada por los beneficios que otorga una regulación como el sandbox, pues un uso indiscriminado de la figura no solo lastimaría a los inversores, sino a las industrias, sus emprendedores e incluso el ente regulador<sup>30</sup>.

## CONCLUSIONES

Los sandbox como concepto proporcionan beneficios de diversos tipos, pues fomenta la competencia, la oferta y demanda, aumenta el PIB, reduce el nivel de desempleo y crear un ambiente económico más diverso que se apoya en nichos de mercados reducidos, y no necesariamente en mercados globales, atendiendo a una variedad importante de usuarios. Sin embargo, la regulación en materia tecnológica es un reto mundial desde lo social, financiero y jurídico, pues usualmente el regulador se percibe a sí mismo como el encargado de evitar un crecimiento desmedido que ponga en riesgo a terceros, en vez de como un puente que permita un crecimiento organizado y beneficioso para todos.

Es por ello que particularmente Latinoamérica, a diferencia de países de Asia y Europa, ha tenido una tarea más difícil en la conceptualización e implementación de la figura, pues a la

---

<sup>29</sup> La autora Pertuz, Y (2021) hace un análisis interesante de esa opinión sobre lo establecido en el Decreto 1234 de 2020, pues explica que dentro de las consideraciones del decreto, se indica el impulso de la agenda regulatoria por parte del Gobierno Nacional para promover la transformación y digitalización de la actividad financiera, bursátil y aseguradora, manteniendo la integridad y estabilidad del sector, mientras se conducen los esfuerzos a proteger al consumidor.

<sup>30</sup> El artículo, 'Regulador Sandbox, publicado por la Financial Conduct Authority en noviembre 2015) disponible en <http://www.fca.org.uk/publication/research/regulatory-sandbox.pdf>, explica que uno de los principales riesgos del régimen sandbox es que los clientes de las empresas que participan en él no estarían suficientemente protegido durante la fase de prueba, pues usualmente no están alineados con lo que significa una verdadera innovación, y bajo esa falta de filtros, puede concretarse un riesgo particularmente grave a los usuarios sobre la visión de un producto que pasó pruebas no adaptadas realmente a un modelo específico. En última instancia, el nivel de protección depende en gran medida del grado de flexibilidad que un regulador otorga a los participantes del sandbox y los umbrales que se aplican vigente durante la etapa de prueba. Por ejemplo, una condición para unirse al sandbox debe ser que las empresas se comprometan a compensar cualquier pérdida a los clientes y demostrar que tienen la capacidad de hacer frente a las reclamaciones de los clientes en caso de fallas operacionales, especialmente de aquellas que devengan evitar promover la sana competencia, dar falsas promesas de innovación disruptiva y similares.

mayoría de sus países considerarse paternalistas, ven la regulación como una forma de excesivo control para prevenir y no como una forma de alianza para el desarrollo. Si bien países como México y Colombia han sido pioneros en crear espacios seguros para los inversores y desarrolladores, los inicios estuvieron llenos de la misma incertidumbre por la que atraviesa la normativa venezolana actual: una mera mención de la figura, sin mucho detalle, que en algún momento posterior se ira desarrollando en normas distintas.

Esto, es una verificación de que aun cuando el primer paso siempre es el más importante, la norma sigue quedando retrasada al avance y desarrollo, especialmente en Venezuela donde es público y notorio el desarrollo que ha tenido la tecnología en los último cuatro (04) años, pero especialmente en los últimos dos (02). Es por ello, que es opinión de los autores, que si la figura es una a desarrollar verdaderamente en el país como beneficios a emprendedores y empresas, venga acompañada de una pronta regulación detallada más no invasiva, que permita al sector asegurador convertirse en el chivo expiatorio exitoso de la figura, y permita su réplica en otros espacios de las FINTECH.

Actualmente no hay mayor información sobre lo que podría significar la implementación de un Sandbox Regulatorio en Venezuela, pero pudimos analizar casos de éxito en otros países, los tipos de sandbox que operan en ellos y que alcance podría tener la SUDEASEG con este mecanismo. El ideal sería que el crecimiento del sector FINTECH e INSURTECH, esté acompañado del ente regulador con compromiso hacia la transparencia, innovación y romper las barreras que existen en regulaciones que limitan el crecimiento que puede tener la tecnología.

De hecho, desde una perspectiva meramente social, puede tomarse la regulación de la SUDEASEG como proactiva, dinámica y receptiva pues aunque no regula profundamente la figura, o su impacto jurídico en las empresas reguladas naturales por el ente, o a las nacientes, es particularmente importante su inserción al mercado venezolano, pues en un entorno de crecimiento digital, es de esperar que haya tecnológica disruptiva, con la aparición de nuevos productos y servicios Fintech que pueden no encajar perfectamente en la normativa existente marco. Así, que el regulador entienda desde la concepción de la figura en la su introducción a la norma que estos entornos novedosos funcionan casi como un laboratorio científico, permite crear un nivel de flexibilidad que no existe bajo el esquema regulatorio tradicional y, así, relajar ciertos requisitos regulatorios caso por caso para los propósitos de fomentar la innovación y al mismo tiempo proporcionar las protecciones adecuadas durante la etapa de prueba.

Adicionalmente, es importante tomar en consideración que el éxito de esta figura en otros países ha venido acompañado de la implementación de diversos beneficios, por lo que los autores son promotores de que la figura venga acompañada de regulaciones enfocadas en proporcionar, a las empresas existentes y las a las nuevas (i) beneficios fiscales con enfoque en pagos de impuestos menores o prolongados en el tiempo, (ii) beneficios laborales en materia de contratación, declaraciones de impuestos, contratos prolongados, (iii) mesas de trabajo constantes, (iv) repercusión cero en el fallo de entregar los resultados esperados en los experimentos, (v) laxitud en la entrega de documentación de carácter regulatorio, (vi) facilidad al momento de constituir la empresa mercantilmente, especialmente en requisitos y montos del capital social, (vii) ligereza en la regulación comparado con sus pares en materia de seguros tradicionales.

Todo esto, con la intención de abrir el mercado del sandbox es una industria específica que funcione como modelo de ensayo y error, pero también como pilar jurídico en materia de regulación amigable, protectora pero no invasiva. Por ello, sin duda, debe dar un voto de confianza a la SUDEASEG por incorporar esta figura en el ordenamiento jurídico venezolano, pues frente a otros reguladores presenta un ejemplo de cambio del enfoque regulatorio reactivo y posterior que se ha tenido en Venezuela, y presenta la posibilidad de existencia de esta figura como respuesta a una forma paralela a la regulación tradicional como un intento de adoptar principios de proactividad, regulación dinámica, abierta y preventiva.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Arner, D., Barberis, J., & Buckley, R. (2016). "The evolution of Fintech: a new post-crisis paradigm?" *Georgetown Journal of International Law*. No.47. Estados Unidos.
- Banco Central de Venezuela. Proveedores no bancarios de servicios de pago. 2024. <https://www.bcv.org.ve/sistemas-de-pago/proveedores-servicios-pago>.
- Banco Interamericano de Desarrollo. *IV Informe. Fintech en América Latina y el Caribe*, 2024. <https://publications.iadb.org/es/fintech-en-america-latina-y-el-caribe-un-ecosistema-consolidado-con-potencial-para-aportar-la>
- Banco Interamericano de Desarrollo. *Fintech Regulation in Latin America and Caribbean Map*. <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOWRiOTdiZDIzMjUzYS00ZWQ4LWE0MmYtMjkyZGJiZTZkMTZiZiIiwidCI6IjlkZmIxYTA1LTVMmWQ0tNDQ5YS04OTYwLTYyYWJjYjQ3OWU3ZCIsmiMiOjF9>
- Carolina Flórez Rey & Diego Silva Silva. *Fintech y sandbox regulatorio: análisis y propuestas de regulación para el Espacio Controlado de Prueba en Colombia*
- Diego Herrera. 2021. *Sandbox regulatorio multi-jurisdiccional para América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/sandbox-regulatorio-multi-jurisdiccional-para-america-latina-y-el-caribe>
- Digital Insurances. *Latam Insurtech Journey*. Julio 2024.
- Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 42.151. 21 de Junio de 2021. [http://spgoin.imprentanacional.gob.ve/cgi-win/be\\_alex.cgi?Documento=T028700036166/0&Nombrebd=spgoin&CodAsocDoc=2567&Sesion=100073735](http://spgoin.imprentanacional.gob.ve/cgi-win/be_alex.cgi?Documento=T028700036166/0&Nombrebd=spgoin&CodAsocDoc=2567&Sesion=100073735) (último acceso: 11 de Noviembre de 2024).
- Gaceta Extraordinaria Nro. 6.835. 03 de septiembre de 2024. *Normas Prudenciales de la Actividad Aseguradora. Normas que rigen los canales de comercialización y el uso de las tecnologías del mercado financiero (FINTECH) y las tecnologías del mercado de la actividad aseguradora (INSURTECH)*.

- Santiago Cisneros Bejarano. 2024. Alcance del sandbox regulatorio en empresas Fintech en Ecuador. Scope of the Regulatory Sandbox in the Fintech Industry in Ecuador. <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/lawreview/article/view/3252>
- Gobierno de Colombia. Decreto 1234 de 2020. Espacio controlado de prueba para actividades de innovación financiera. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=142005>
- Gobierno de México. Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 2018. Última Reforma DOF 24-01-2024.
- Gurrea M., A. R. (2020). Fintech, Regtech y Legaltech: fundamentos y desafíos regulatorios. Valencia, España.
- Luján, RaylÍ. “Sudeban prohÍbe a entidades bancarias transacciones en cuentas concentradoras de Yummy”. *Bloomberg Línea*. 28 de Septiembre de 2022. <https://www.bloomberglínea.com/2022/09/28/sudeban-prohibe-a-entidades-bancarias-venezolanas-la-apertura-de-cuentas-o-transacciones-de-yummy/#:~:text=Sudeban%20proh%C3%ADbe%20a%20entidades%20bancarias%20transacciones%20en%20cuentas%20concentradoras%20de%20>
- Seminario, F. (29 de marzo, 2021). Sandbox regulatorio en LatAm: los entornos de pruebas fintech toman forma. Disponible en <https://iupana.com/2021/03/29/sandbox-regulatorio-latam/>. Quito, Ecuador.
- SUDEBAN. Instituciones de tecnología financiera del sector bancario. <https://sudeban.gob.ve/index.php/instituciones-de-tecnologia-financiera-del-sector-bancario/> (último acceso: 2024).
- Urdanivia G., y otros (2020). “El impacto de la Ley Fintech a la Industria de la Tecnología Financiera y el reto de establecer un Gobierno Corporativo”. Boletín Científico de las Ciencias Económico Administrativas del ICEA. Hidalgo, México.
- Christopher Woolard, FCA Executive Director of Strategy and Competition, ‘Innovating for the Future: the Next Phase of Project Innovate’ (speech delivered to the Innovate Finance Global Summit, London, UK, 10 April 2017) Reino Unido, Londres.
- Financial Conduct Authority, (2015) Regulatory sandbox, revista independiente. Reino Unido, Londres.