Colombia Fintech

ECOSISTEMA DE CONOCIMIENTO FINTECH

La agenda fintech en el Congreso de la República

Qué temas de innovación financiera requieren una ley, cuáles puede resolver el Gobierno por decreto y qué preguntar en un debate de control político

COLOMBIA FINTECH · DICIEMBRE DE 2026

Colombia Fintech
swisscontact
Colombia+ Competitiva
Cooperación suiza para la competitividad
Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra
Embajada de Suiza en Colombia
Cooperación Económica y Desarrollo (SECO)

Esta cartilla está pensada para senadores, representantes a la Cámara y los equipos de sus Unidades de Trabajo Legislativo (UTL). Su propósito es práctico: ayudarle a reconocer cuándo un problema del sistema financiero necesita una ley y cuándo basta un decreto, una circular o una resolución, y darle preguntas concretas para la ponencia, el debate y el control político.

En seis módulos recorre los temas que más pesan hoy en la agenda: el crédito formal frente al gota a gota, la tasa de usura, el 4×1.000 y las retenciones a los pagos digitales, las finanzas y los datos abiertos, la identidad digital, los criptoactivos y la competencia. Cada módulo trae cifras con fuente, un caso ilustrativo, acciones sugeridas y una autoevaluación de tres preguntas. Las propuestas citadas provienen de la *Hoja de ruta Colombia Fintech 2026-2030*.

MÓDULO 1

Por qué la innovación financiera es un tema del Congreso

El acceso al crédito legal y a los pagos digitales depende de reglas que en buena parte fija la ley.

Colombia logró que casi todos los adultos tengan una cuenta, pero no que usen el crédito formal. Según el *Reporte de Inclusión Financiera 2025* de la Superintendencia Financiera y Banca de las Oportunidades, el 96,5 % de los adultos tenía al menos un producto de depósito, pero solo el 36,1 % tenía un crédito con una entidad formal; en los municipios rurales dispersos la cifra cae al 12 %. Ese vacío lo llena el **gota a gota**: según la encuesta de ANIF y Colombia Fintech (2025), las personas pagan en promedio un 382,2 % anual en ese mercado y el 39 % de la deuda de los hogares que ganan menos de un salario mínimo es informal.

La innovación financiera, es decir, las fintech, los neobancos, las billeteras, los pagos inmediatos y el crédito digital, puede bajar los costos y llegar a donde no llega una oficina. Pero solo crece si las reglas lo permiten.

Quién decide qué

La Constitución reparte las competencias de forma precisa:

- **El Congreso** expide la ley marco del sector financiero (artículo 150, numeral 19, literal d) y es el único que puede crear, modificar o eliminar impuestos nacionales (artículo 338). También aprueba el Plan Nacional de Desarrollo.
- **El Gobierno nacional**, con el Ministerio de Hacienda y la Unidad de Regulación Financiera (URF), desarrolla esa ley marco por decreto, principalmente en el Decreto 2555 de 2010.
- **La Superintendencia Financiera (SFC)** imparte instrucciones por circulares y autoriza, vigila y sanciona.
- **El Banco de la República** regula los cambios internacionales y parte del sistema de pagos.

Esta distinción es la herramienta más útil para una UTL: antes de redactar un proyecto, conviene preguntar si el cambio exige ley o si el Gobierno ya tiene la facultad. Muchas propuestas de la Hoja de Ruta Colombia Fintech se resuelven por decreto; otras, como eliminar impuestos o crear una autoridad nueva, solo las puede hacer el Congreso.

La ventana del Plan Nacional de Desarrollo

Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030, publicadas por el Departamento Nacional de Planeación el 13 de noviembre de 2026, anuncian que el gota a gota "será enfrentado como uno de los mecanismos más violentos de explotación de la vulnerabilidad" y prometen "acceso oportuno al crédito legal para las familias y los pequeños productores" (p. 45). El trámite de la ley del Plan es la oportunidad para convertir esos enunciados en mandatos con plazos y responsables.

36,1 %

de los adultos tenía un crédito con entidades formales en 2025, aunque el 96,5 % tenía un producto de depósito.

Superintendencia Financiera de Colombia y Banca de las Oportunidades (2026)

Inclusión financiera —

Acceso y uso efectivo de productos financieros formales (cuentas, pagos, crédito, ahorro y seguros) adecuados a las necesidades de las personas y las empresas. VER EN LA ENCICLOPEDIA ↗

Gota a gota —

Crédito informal y a menudo violento, con cobros diarios y tasas que superan varias veces el límite legal. Prospera donde el crédito formal no llega. VER EN LA ENCICLOPEDIA ↗

Ley marco —

Ley que fija objetivos y criterios generales para que el Gobierno regule una actividad por decreto. La actividad financiera se rige por este esquema (artículo 150, numeral 19, literal d, de la Constitución).

UN CASO PARA ENTENDERLO

Una ponencia que ahorra un año

Imagine que una UTL prepara un proyecto de ley para que el crédito de consumo se calcule aparte del crédito empresarial. Al revisar la Hoja de Ruta, el asesor descubre que esa separación depende del Decreto 2555 de 2010 y no de una ley. El congresista cambia de estrategia: cita al Ministerio de Hacienda a un debate de control, pide el cronograma del decreto y reserva la iniciativa legislativa para lo que sí exige ley.

Qué puede hacer desde el Congreso

- ✓ Clasificar cada propuesta que llegue a su despacho según el instrumento que requiere: ley, decreto, circular o resolución.
- ✓ Solicitar al Ministerio de Hacienda y a la URF su agenda regulatoria anual para saber qué decretos fintech están en preparación.
- ✓ Usar el trámite de la ley del Plan Nacional de Desarrollo para fijar plazos y responsables a los compromisos de inclusión financiera de las Bases.
- ✓ Incluir en las ponencias cifras oficiales de inclusión con su fuente, en especial las brechas rurales.

AUTOEVALUACIÓN · 3 PREGUNTAS

1. ¿Qué porcentaje de los adultos tenía un crédito con entidades formales en 2025?

- 96,5 %
- 36,1 %
- 12 %
- 5,6 %

Respuesta: b) 36,1 %. El 96,5 % tenía un depósito, pero solo el 36,1 % un crédito formal, según el Reporte de Inclusión Financiera 2025.

2. ¿Qué autoridad puede crear, modificar o eliminar un impuesto nacional como el 4×1.000?

- La Superintendencia Financiera, por circular
- El Gobierno nacional, por decreto
- El Congreso de la República, por ley

Respuesta: c) El Congreso de la República, por ley. El artículo 338 de la Constitución reserva a los cuerpos de representación popular la creación y modificación de los tributos.

3. ¿Cuál es la norma en la que el Gobierno compila la regulación financiera que expide por decreto?

- El Decreto 2555 de 2010
- La Ley 1581 de 2012
- El Código Civil

Respuesta: a) El Decreto 2555 de 2010. El Decreto 2555 de 2010 reúne la regulación de los sectores financiero, asegurador y de valores que el Gobierno expide como desarrollo de la ley marco.

MÓDULO 2

Tasas de interés y usura: qué cambiaría una ley

El techo a los intereses excluye a quien más necesita crédito; parte del problema se corrige por decreto y parte solo por ley.

La **tasa de usura** es el interés máximo que se puede cobrar por un préstamo en Colombia. Equivale a 1,5 veces el **Interés Bancario Corriente (IBC)**, un promedio de las tasas que cobran los establecimientos de crédito y que la Superintendencia Financiera certifica cada mes. Para noviembre de 2026, el IBC de consumo y ordinario quedó en 18,89 % y la usura en 28,34 % efectivo anual (Resolución 1707 de 2026). Cobrar por encima de ese techo tiene sanciones civiles, comerciales y penales.

El problema es que el techo deja por fuera a los solicitantes de mayor riesgo. Si su riesgo no cabe bajo el límite, no reciben crédito formal y suelen acudir al gota a gota, donde el 12,1 % de la deuda de un hogar promedio está colocada (ANIF y Colombia Fintech, 2025). Además, el IBC mezcla en una sola cifra el crédito de consumo y el crédito ordinario a empresas, de menor riesgo, lo que empuja la tasa hacia abajo. Según el mismo estudio, si el consumo se certificara por separado su IBC sería 23,2 % y no 18,8 %, y podrían colocarse cerca de $10 billones más en crédito formal.

Qué requiere ley y qué no

La Hoja de Ruta Colombia Fintech propone cinco medidas:

- **Por decreto (Gobierno):** separar el crédito de consumo y el ordinario como modalidades con su propio IBC; fijar reglas transparentes para su cálculo y obligar a la SFC a adoptar la metodología por resolución motivada; y permitir que el crédito de bajo monto se desembolse por cualquier tecnología, incluidas las tarjetas. Las tres modifican el Decreto 2555 de 2010.
- **Por ley (Congreso):** eliminar el límite de usura exige derogar normas del Código Civil (artículo 2231), del Código de Comercio (artículo 884), de la Ley 45 de 1990 (artículo 72), del Estatuto del Consumidor (artículo 51 de la Ley 1480 de 2011) y del Código Penal (artículo 305).
- **Por ley o decreto:** un piloto controlado que suspenda temporalmente el límite para medir sus efectos.

Las Bases del PND 2026-2030 proponen "identificar y eliminar cargas, restricciones o mecanismos de referencia que hayan perdido pertinencia" (p. 323) y una política de rebancarización para "las víctimas del gota a gota" (p. 362). En octubre de 2026, un representante a la Cámara anunció que estructura un proyecto de ley sobre el techo de la usura (Blu Radio, 2026). A noviembre, ningún cambio se había convertido en norma.

382,2 % anual es la tasa promedio que pagan las personas en el gota a gota; con los bancos pagan en promedio 17,9 %.

ANIF y Colombia Fintech (2025)

Tasa de usura

Límite máximo de interés que se puede cobrar en Colombia: 1,5 veces el Interés Bancario Corriente de cada modalidad de crédito. Superarlo es delito (artículo 305 del Código Penal). VER EN LA ENCICLOPEDIA ↗

Interés Bancario Corriente (IBC)

Promedio de las tasas de los créditos que desembolsan los establecimientos de crédito, certificado cada mes por la Superintendencia Financiera para cada modalidad. VER EN LA ENCICLOPEDIA ↗

Modalidad de crédito

Categoría con su propio IBC y su propio techo (consumo y ordinario, bajo monto, microcrédito, entre otras). Hoy el consumo y el ordinario comparten una sola tasa.

UN CASO PARA ENTENDERLO

La tendera que no cabe bajo el techo

Un caso típico: una tendera de un municipio pequeño pide un préstamo de $3 millones para surtir su negocio. No tiene historial crediticio y la entidad estima que su riesgo exigiría una tasa superior al límite legal. La solicitud se niega. Esa misma semana, un prestamista informal le ofrece el dinero con cuotas diarias. Separar el IBC de consumo, sin cambiar ninguna ley, ampliaría el margen para que reciba crédito legal.

Qué puede hacer desde el Congreso

- ✓ Citar al Ministerio de Hacienda y a la Superintendencia Financiera para que expliquen el cronograma de la separación del IBC de consumo y ordinario.
- ✓ Evaluar una habilitación legal, por ejemplo en la ley del Plan, para un piloto controlado de suspensión de la usura con medición pública de resultados.
- ✓ Pedir que todo proyecto sobre la usura incluya un análisis de su efecto en el acceso al crédito de los hogares de menores ingresos y en el gota a gota.
- ✓ Revisar de forma conjunta las cinco normas (civil, comercial, financiera, de consumo y penal) que fijan el límite, para evitar reformas incompletas.

AUTOEVALUACIÓN · 3 PREGUNTAS

1. ¿A cuántas veces el Interés Bancario Corriente equivale la tasa de usura?

- 1,25 veces
- 1,5 veces
- 2 veces

Respuesta: b) 1,5 veces. La usura es 1,5 veces el IBC certificado por la Superintendencia Financiera para cada modalidad.

2. ¿Qué medida sobre la usura puede adoptar el Gobierno sin pasar por el Congreso?

- Eliminar el delito de usura del Código Penal
- Separar el crédito de consumo y el ordinario con su propio IBC
- Derogar el artículo 884 del Código de Comercio

Respuesta: b) Separar el crédito de consumo y el ordinario con su propio IBC. La separación de modalidades se hace modificando el Decreto 2555 de 2010; las otras dos opciones exigen una ley.

3. Según ANIF y Colombia Fintech (2025), ¿cuánto sería el IBC de consumo si se certificara por separado del ordinario?

- 18,8 %
- 23,2 %
- 28,34 %
- 71,82 %

Respuesta: b) 23,2 %. Sería 23,2 % frente al 18,8 % actual, lo que ampliaría el margen para prestar a solicitantes de mayor riesgo.

MÓDULO 3

El 4x1.000 y los impuestos a los pagos digitales

Los tributos que encarecen los pagos electrónicos solo los cambia el Congreso, aunque la retención en la fuente depende en parte de un decreto.

El **gravamen a los movimientos financieros (GMF)**, o 4×1.000, cobra $4 por cada $1.000 que se retira, transfiere o paga desde una cuenta. Nació en 1998 como un impuesto temporal y hoy es permanente. En 2025 recaudó $16,28 billones, el 5,5 % de todo el recaudo de la DIAN (DIAN, 2026). Es un peaje al uso del sistema formal: cada pago digital lo paga y el efectivo no. Por eso desestimula la digitalización, encarece el crédito y ata al cliente a su banco, porque mover el propio dinero a otra entidad tiene costo.

Lo que está en el Congreso

Todo cambio de fondo al GMF exige ley. En la Cámara cursan varios proyectos: el 132 de 2026, que reduce la tarifa desde 2028 hasta eliminarla en 2035; el 180 de 2026, que lo hace desde 2029 hasta 2036; y el 250 de 2026, que llega a cero en 2030 y exime a las personas de menores ingresos. El Gobierno radicó el 29 de octubre la Ley de Rescate (Proyecto de Ley 477 de 2026 Cámara), aunque los resúmenes públicos de su contenido no reportan un cronograma para el GMF.

La Hoja de Ruta propone medidas de costo fiscal bajo que también requieren ley: que no pague GMF el traslado entre cuentas de un mismo titular en distintas entidades, que la dispersión de pagos desde cuentas de agregación sea una sola operación y que se elimine el tope de diez cuentas exentas para el factoring. Como meta de largo plazo, propone gravar solo el retiro de efectivo y luego desmontar el impuesto.

Una ley que no se ha cumplido

La Ley 2277 de 2022 creó el artículo 881-1 del Estatuto Tributario: la exención de 350 UVT al mes debía aplicarse por persona y sin cuenta marcada. Hoy la usan unos 29 millones de personas (La República, 2026), pero el sistema que la haría automática no opera, y en abril de 2026 el Consejo de Estado suspendió el concepto de la DIAN que daba por vencido el plazo. La Hoja de Ruta propone un artículo del PND que asigne a la DIAN la coordinación técnica: un buen ejemplo de **control político sobre una ley ya aprobada**.

Las retenciones

Las ventas con tarjeta sufren retenciones de renta, IVA e ICA que no se aplican al efectivo. La de renta depende de un decreto (artículo 1.3.2.1.8 del Decreto 1625 de 2016); el Proyecto de Ley 070 de 2026 busca eliminarla con rango legal para que otro decreto no pueda revertirla. La retención de ICA la deciden los concejos municipales.

$16,28 billones recaudó el GMF en 2025, el 5,5 % de todo el recaudo de la DIAN.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (2026)

Gravamen a los movimientos financieros (GMF) —

Impuesto nacional de $4 por cada $1.000 retirados, transferidos o pagados desde cuentas bancarias. Lo retiene la entidad financiera y lo entrega a la DIAN. VER EN LA ENCICLOPEDIA ↗

Cuenta marcada —

Única cuenta que el titular elige para que sus primeros 350 UVT de retiros al mes no paguen GMF. El artículo 881-1 del Estatuto Tributario busca que la exención opere por persona, sin marcar cuentas.

Retención en la fuente —

Cobro anticipado de un impuesto en el momento del pago. En las ventas con tarjeta se retienen renta, IVA e ICA, lo que no ocurre cuando se paga en efectivo. VER EN LA ENCICLOPEDIA ↗

UN CASO PARA ENTENDERLO

El pago a proveedores que paga dos veces

Imagine una pequeña empresa que guarda su dinero en una cuenta de un banco y paga a sus proveedores desde una billetera digital con mejores servicios. Cada vez que traslada recursos de una cuenta propia a la otra, paga 4×1.000, y vuelve a pagarlo cuando hace el pago final. Cambiar esa regla, que no existe dentro de una misma entidad, exige una ley.

Qué puede hacer desde el Congreso

- ✓ Exigir en las ponencias de los proyectos sobre el GMF una senda de desmonte con fuentes de financiamiento y su inclusión en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.
- ✓ Promover en la próxima reforma tributaria los ajustes de bajo costo fiscal: traslados entre cuentas propias, agregación de pagos y cuentas exentas del factoring.
- ✓ Hacer control político sobre el cumplimiento del artículo 881-1 del Estatuto Tributario: pedir a la DIAN y a la SFC un cronograma público del sistema interoperable.
- ✓ Evaluar la neutralidad tributaria entre medios de pago, por ejemplo a partir del Proyecto de Ley 070 de 2026.

AUTOEVALUACIÓN · 3 PREGUNTAS

1. ¿Cuánto recaudó el GMF en 2025?

- $11,56 billones
- $16,28 billones
- $103,61 billones

Respuesta: b) $16,28 billones. Según la DIAN, el GMF recaudó $16,28 billones en 2025, el 5,5 % del recaudo total.

2. ¿Qué norma ordenó aplicar la exención del GMF por persona y sin cuenta marcada?

- El artículo 881-1 del Estatuto Tributario, creado por la Ley 2277 de 2022
- El Decreto 0368 de 2026
- La Resolución 1707 de 2026 de la Superfinanciera

Respuesta: a) El artículo 881-1 del Estatuto Tributario, creado por la Ley 2277 de 2022. La Ley 2277 de 2022 creó el artículo 881-1; su puesta en operación sigue pendiente.

3. ¿Por qué el Proyecto de Ley 070 de 2026 busca eliminar por ley la retención de renta en los pagos con tarjeta?

Porque hoy esa retención está en la Constitución

Porque una decisión adoptada por decreto puede revertirse con otro decreto

Porque la DIAN no puede cobrar retenciones

Respuesta: b) Porque una decisión adoptada por decreto puede revertirse con otro decreto. La retención depende del Decreto 1625 de 2016; elevar la exclusión a ley le da estabilidad.

MÓDULO 4

Datos, finanzas abiertas e identidad digital

Los datos y la verificación de identidad deciden quién accede al crédito y quién queda expuesto al fraude.

Las **finanzas abiertas** permiten que una persona autorice a su banco a compartir sus datos con otra entidad que elija, por canales seguros y estandarizados, para recibir mejores ofertas. Los **datos abiertos** llevan esa lógica a información pública, como la tributaria o la de servicios públicos, que ayuda a evaluar a quien no tiene historial crediticio.

Colombia avanzó por decreto: el Decreto 0368 de 2026 hizo obligatorio el Sistema de Finanzas Abiertas para las entidades vigiladas y encargó a la SFC los estándares, con 12 meses para habilitar cada categoría de datos. Pero el ritmo preocupa: el Decreto 1489 de 2026 prorrogó los plazos y el proyecto de cronograma de la SFC prevé hasta 132 meses para el último estándar. El esquema de datos abiertos lo creó una ley, el artículo 89 de la Ley 2294 de 2023, el PND anterior.

Qué requiere ley

La Hoja de Ruta propone cuatro medidas y las cuatro requieren ley:

- Una **instancia técnica público-privada** con reglamento y recursos que defina los estándares.
- Una **agenda de datos públicos estratégicos** (DIAN, DANE, telecomunicaciones) con reglas de anonimización y reserva.
- Una **política de educación** sobre el valor de los datos para el crédito.
- Una **autoridad autónoma de datos y finanzas abiertas** que unifique las competencias de la SIC y la SFC.

Las Bases del PND 2026-2030 anuncian que "se fortalecerá el Sistema de Finanzas Abiertas" (p. 441).

Identidad digital y protección del consumidor

El 82 % de las transacciones financieras ya se hace por canales digitales (SFC, 2025), y la suplantación crece: la SIC recibió 40.316 denuncias entre 2020 y junio de 2026, y el 81 % de las reclamaciones se dirigió contra operadores de telecomunicaciones. La Ley Estatutaria 2573 de 2026 protege a las víctimas de suplantación frente a reportes negativos y cobros, y obliga a verificar mejor la identidad.

La Hoja de Ruta propone, por **ley ordinaria**, un registro verificado de titulares de líneas móviles y de remitentes de mensajes, y el acceso reglado de toda la industria financiera, incluidas las fintech, a la verificación biométrica de la Registraduría. Algunos componentes, como los protocolos de la SFC y la SIC o las tarifas de la Registraduría, pueden avanzar sin ley. En toda esta agenda rige la protección de datos personales de las leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012: el titular decide y puede revocar.

40.316

denuncias por suplantación de identidad recibió la SIC entre 2020 y junio de 2026.

Superintendencia de Industria y Comercio (2026)

Finanzas abiertas

Sistema en el que el usuario autoriza que sus datos financieros se compartan con terceros por interfaces estandarizadas. En Colombia es obligatorio para las entidades vigiladas desde el Decreto 0368 de 2026. VER EN LA ENCICLOPEDIA ↗

Datos abiertos para la inclusión financiera

Esquema creado por el artículo 89 de la Ley 2294 de 2023 para que información pública y privada útil para evaluar el riesgo crediticio esté disponible con autorización y reserva. VER EN LA ENCICLOPEDIA ↗

Identidad digital

Forma de demostrar quién es una persona sin estar presente, con credenciales verificadas contra una fuente oficial; en Colombia, la Registraduría. VER EN LA ENCICLOPEDIA ↗

Suplantación de identidad

Uso de los datos o credenciales de otra persona para abrir productos, pedir créditos o hacer pagos a su nombre. Es delito y genera reportes negativos injustos a la víctima.

UN CASO PARA ENTENDERLO

El crédito que llegó por los datos

Imagine a un conductor de plataforma que nunca ha tenido crédito. Con su autorización, su billetera comparte con una fintech el historial de ingresos y pagos de los últimos dos años. La fintech verifica su identidad con biometría contra la Registraduría y le aprueba un préstamo para reparar su vehículo, sin papeles ni filas. Cada pieza de esa cadena depende de una norma distinta, y algunas todavía no existen.

Qué puede hacer desde el Congreso

- ✓ Proponer en la ley del Plan una instancia público-privada para los estándares de finanzas abiertas, con plazos de implementación verificables.
- ✓ Pedir en debate a la SFC que explique el cronograma de estándares y por qué el último podría tardar hasta 132 meses.
- ✓ Impulsar una ley que habilite el acceso reglado y universal de la industria financiera a la biometría de la Registraduría, con trazabilidad y protección de datos.
- ✓ Hacer seguimiento al cumplimiento de la Ley Estatutaria 2573 de 2026 y de los protocolos de verificación de identidad de la SFC y la SIC.

AUTOEVALUACIÓN · 3 PREGUNTAS

1. ¿Qué norma hizo obligatorio el Sistema de Finanzas Abiertas para las entidades vigiladas?

- La Ley 1581 de 2012
- El Decreto 0368 de 2026
- La Ley Estatutaria 2573 de 2026

Respuesta: b) El Decreto 0368 de 2026. El Decreto 0368 de 2026, que modifica el Decreto 2555 de 2010, creó el sistema obligatorio.

2. ¿Cuál de estas propuestas de la Hoja de Ruta solo puede adoptarse por ley?

- Crear una autoridad autónoma de datos y finanzas abiertas
- Expedir un estándar técnico de la SFC
- Publicar el directorio de participantes del sistema

Respuesta: a) Crear una autoridad autónoma de datos y finanzas abiertas. Crear una entidad y reasignar competencias de la SIC y la SFC exige una ley; los estándares y el directorio son tareas de la SFC.

3. ¿Contra quién se dirigió el 81 % de las reclamaciones por suplantación ante la SIC?

- Bancos
- Operadores de telecomunicaciones
- Notarías

Respuesta: b) Operadores de telecomunicaciones. La mayoría de las reclamaciones apunta a operadores de telecomunicaciones, por eso la Hoja de Ruta propone un registro verificado de líneas móviles.

MÓDULO 5

Cripto y nuevas tecnologías: regular sin frenar la innovación

Los criptoactivos necesitan reglas claras, pero no todas deben venir de una ley.

Los **activos virtuales** (criptomonedas, monedas estables o *stablecoins* y otros tokens) y las tecnologías de registro distribuido, como *blockchain*, ya hacen parte de la vida financiera de millones de colombianos. Sin embargo, el país no tiene una ley que defina a los proveedores de servicios de activos virtuales (PSAV), les exija registro o fije sus obligaciones.

En ese vacío pesan tres cartas circulares de la Superintendencia Financiera (29 de 2014, 78 de 2016 y 52 de 2017), que advirtieron a las entidades vigiladas sobre los riesgos de estos activos. Según la Hoja de Ruta Colombia Fintech, generaron un efecto disuasivo: muchos bancos cierran o niegan cuentas a los PSAV, lo que empuja la actividad hacia canales menos supervisados. El sandbox de la SFC (*La Arenera*) permitió entre 2021 y junio de 2024 pilotos de depósitos y retiros entre cuentas y plataformas de cripto, pero terminó sin una regla permanente.

Qué requiere ley y qué no

La Hoja de Ruta separa con claridad los instrumentos:

- **Circular de la SFC:** derogar las tres cartas circulares y fijar criterios de debida diligencia para que las entidades evalúen de forma objetiva el riesgo de operar con PSAV. No requiere ley.
- **Resolución:** calibrar los umbrales del reporte de operaciones sospechosas y, por resolución externa del Banco de la República, permitir *stablecoins* en operaciones de cambio de canalización obligatoria.
- **Ley ordinaria o Plan Nacional de Desarrollo:** la regulación integral de los PSAV y un registro público de proveedores, con supervisión, prevención del lavado de activos y protección de los usuarios.
- **Pendiente:** la arquitectura legal de la tokenización de activos y sus derechos.

En la legislatura anterior cursó el Proyecto de Ley 510 de 2025 Cámara para regular a los PSAV. Las Bases del PND 2026-2030 indican que "las autoridades competentes evaluarán pruebas controladas para servicios basados en activos virtuales" y mencionan la prevención del lavado de activos, "la transparencia tributaria y la protección de los usuarios" (p. 353).

Principios para legislar

Una buena ley en este campo regula la **actividad y el riesgo**, no la tecnología; es **proporcional** al tamaño del actor; se coordina con los estándares internacionales contra el lavado de activos y deja al regulador el detalle técnico, que cambia rápido. Argentina, por ejemplo, creó en 2024 un registro de PSAV bajo su Comisión Nacional de Valores (Ley 27.739).

3

cartas circulares de la Superfinanciera (2014, 2016 y 2017) siguen desincentivando que las entidades vigiladas atiendan a los proveedores de servicios de activos virtuales.

Colombia Fintech [2025]

Activo virtual —

Representación digital de valor que se puede intercambiar o transferir electrónicamente, como las criptomonedas y las monedas estables. No es moneda de curso legal en Colombia. VER EN LA ENCICLOPEDIA ↗

Proveedor de servicios de activos virtuales (PSAV) —

Empresa que compra, vende, intercambia o custodia activos virtuales por cuenta de terceros, como las plataformas de intercambio.

Sandbox regulatorio —

Espacio de prueba controlado, por tiempo limitado, en el que el supervisor permite probar un modelo innovador con reglas flexibles y seguimiento cercano. VER EN LA ENCICLOPEDIA ↗

UN CASO PARA ENTENDERLO

La plataforma sin cuenta bancaria

Imagine una plataforma colombiana de intercambio de criptoactivos que cumple voluntariamente con políticas contra el lavado de activos. Aun así, tres bancos le niegan una cuenta porque las cartas circulares de la SFC los hacen dudar. Sus clientes terminan usando canales informales. Una circular nueva de la SFC resolvería el acceso; una ley con registro de PSAV le daría reglas estables y un supervisor.

Qué puede hacer desde el Congreso

- ✓ Promover una ley de PSAV basada en la actividad y el riesgo, con registro público, supervisión y deberes contra el lavado de activos.
- ✓ Preguntar a la SFC en debate de control por qué siguen vigentes las cartas circulares de 2014, 2016 y 2017 y cuándo las revisará.
- ✓ Pedir al Gobierno que la ley del Plan incluya las pruebas controladas para servicios con activos virtuales que anuncian las Bases.
- ✓ Evitar en los proyectos definiciones atadas a una tecnología específica, que envejecen rápido.

AUTOEVALUACIÓN · 3 PREGUNTAS

1. ¿Qué instrumento basta para derogar las cartas circulares de la SFC sobre activos virtuales?

- Una ley estatutaria
- Una circular de la propia Superintendencia Financiera
- Una reforma constitucional

Respuesta: b) Una circular de la propia Superintendencia Financiera. La SFC puede revocar sus propias cartas circulares y expedir nuevas instrucciones sin necesidad de ley.

2. Según la Hoja de Ruta, ¿qué requiere una ley o el Plan Nacional de Desarrollo?

- La regulación integral y el registro público de los PSAV
- La calibración del umbral de reporte de operaciones sospechosas
- Un comunicado de prensa del supervisor

Respuesta: a) La regulación integral y el registro público de los PSAV. Crear un régimen y un registro de proveedores con obligaciones y supervisión exige una norma de rango legal.

3. ¿Cuál es un buen principio para legislar sobre nuevas tecnologías financieras?

Prohibir la tecnología hasta que madure

Regular la actividad y el riesgo, no la tecnología

Fijar en la ley todos los detalles técnicos

Respuesta: b) Regular la actividad y el riesgo, no la tecnología. Regular por actividad y riesgo mantiene la ley vigente cuando cambia la tecnología y deja el detalle técnico al regulador.

MÓDULO 6

Herramientas del control político: cómo leer un proyecto de ley fintech

Una lista de chequeo y un banco de preguntas para ponencias, debates y citaciones.

El Congreso no solo legisla: también vigila que el Gobierno use sus facultades y cumpla las leyes. En el sector financiero esto pesa mucho, porque gran parte de las decisiones se toma por decreto o circular. Según el *Fintech Snapshot 2025* de Colombia Fintech, el 69,7 % de las fintech ve en los marcos regulatorios desactualizados su principal freno para innovar.

Cinco preguntas para leer un proyecto de ley fintech

1. **¿Necesita ser ley?** Si el Gobierno ya tiene la facultad por decreto, la ley puede rigidizar algo que debería poder ajustarse. Si toca impuestos, delitos, nuevas entidades o derechos fundamentales, sí requiere ley.
2. **¿Regula la actividad o la tecnología?** Las reglas atadas a una tecnología envejecen; las que regulan la actividad y su riesgo perduran.
3. **¿Es proporcional?** ¿Trata igual a un banco grande y a una fintech que empieza? La Hoja de Ruta propone licencias modulares (reforma del artículo 80 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, por ley) y reportes graduados según el riesgo.
4. **¿Qué efecto tiene en la competencia y la inclusión?** En Colombia, el 72 % de la cartera de crédito está en los cinco establecimientos más grandes. Una buena norma no levanta barreras de entrada adicionales.
5. **¿Tiene costo fiscal y fuente?** Todo proyecto que reduzca impuestos debe indicar su costo y su compensación, según el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

Preguntas para un debate de control

- Al Ministerio de Hacienda y la URF: ¿qué decretos fintech están en la agenda regulatoria del año y con qué cronograma?
- A la Superintendencia Financiera: ¿cuántos trámites de autorización tienen plazo cierto? ¿Cuándo estarán los estándares de finanzas abiertas?
- A la DIAN: ¿cuándo operará el sistema interoperable del 4×1.000 que ordena el artículo 881-1 del Estatuto Tributario?
- A todas: ¿miden la competencia y el costo de cumplimiento antes de expedir una norma? Las Bases del PND prometen fortalecer "los mecanismos para evaluar el impacto de las nuevas normas, incluida la medición de sus costos de cumplimiento antes de su expedición" (p. 418).

El mandato de competencia

La Hoja de Ruta propone que la ley del Plan, o un decreto, dé al Gobierno, a la URF y a la SFC el deber expreso de promover la competencia y la innovación bajo principios de proporcionalidad y neutralidad tecnológica. Es un

cambio sencillo que ordena todo lo demás.

69,7 % de las fintech ve en los marcos regulatorios desactualizados su principal freno para innovar.

Colombia Fintech [2025]

Control político —

Función del Congreso de vigilar al Gobierno mediante citaciones, debates, cuestionarios y, en su caso, mociones de censura (artículos 114 y 135 de la Constitución).

Proporcionalidad regulatoria —

Principio según el cual las exigencias se gradúan según el tamaño, el riesgo y la naturaleza de cada entidad, en lugar de aplicarse iguales a todos.

Neutralidad tecnológica —

Regla según la cual la norma no favorece ni excluye una tecnología concreta: regula la actividad y sus riesgos, cualquiera sea el medio.

Concentración del sistema financiero —

Grado en que pocas entidades dominan un mercado. Se mide con indicadores como la participación de las cinco mayores o el índice Herfindahl-Hirschman. VER EN LA ENCICLOPEDIA ↗

UN CASO PARA ENTENDERLO

Un debate con respuestas medibles

Imagine una comisión económica que cita al Ministerio de Hacienda, la Superfinanciera y la DIAN a un debate sobre inclusión financiera. La UTL envía con anticipación un cuestionario con fechas concretas: separación del IBC, estándares de finanzas abiertas y sistema interoperable del 4×1.000. Las respuestas escritas quedan como compromisos públicos y, seis meses después, la comisión vuelve a revisarlas una por una.

Qué puede hacer desde el Congreso

- ✓ Aplicar la lista de cinco preguntas a cada proyecto de ley fintech antes de rendir ponencia.
- ✓ Preparar cuestionarios escritos con fechas verificables para las citaciones al Ministerio de Hacienda, la SFC, la URF y la DIAN.
- ✓ Proponer en la ley del Plan un mandato expreso de competencia e innovación para el Gobierno, la URF y la SFC.
- ✓ Solicitar conceptos técnicos al Banco de la República, la Superintendencia Financiera y los gremios durante el trámite de los proyectos.
- ✓ Hacer seguimiento semestral, en la comisión, de los compromisos asumidos en los debates.

AUTOEVALUACIÓN · 3 PREGUNTAS

1. ¿Qué porcentaje de la cartera de crédito está en los cinco establecimientos más grandes?

- 27 %
- 49,6 %
- 72 %

Respuesta: c) 72 %. El 72 % de la cartera se concentra en los cinco mayores establecimientos de crédito, según cálculos con datos de la SFC.

2. ¿Qué norma exige indicar el costo fiscal y la fuente de compensación de un proyecto que reduzca impuestos?

- El artículo 7 de la Ley 819 de 2003
- El Decreto 2555 de 2010
- La Ley 1581 de 2012

Respuesta: a) El artículo 7 de la Ley 819 de 2003. La Ley 819 de 2003, de responsabilidad fiscal, exige que el impacto fiscal de los proyectos sea explícito y compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

3. ¿Cuál es la primera pregunta al leer un proyecto de ley fintech?

- Si tiene nombre llamativo
- Si de verdad necesita ser una ley o basta un decreto
- Si menciona una tecnología concreta

Respuesta: b) Si de verdad necesita ser una ley o basta un decreto. Si el Gobierno ya tiene la facultad por decreto, la ley puede rigidizar lo que debería ajustarse con facilidad.

Para profundizar

- White paper 2: Tasas de interés y usura · Diagnóstico y las cinco propuestas sobre el IBC y la usura
- White paper 3: Finanzas y datos abiertos · Del Decreto 0368 de 2026 a la gobernanza de los estándares
- White paper 5: El 4×1.000 (GMF) · Proyectos de ley en curso y el artículo 881-1
- White paper 6: Retenciones en los pagos digitales
- White paper 8: Regulación y supervisión · Competencia, licencias modulares y trámites
- White paper 9: Identidad digital
- Infografía 2: Tasas de interés y usura
- Hoja de ruta Colombia Fintech 2026-2030 · Las 117 propuestas con su instrumento normativo

Referencias

ANIF y Colombia Fintech. (2025). *Análisis de cambios metodológicos de la tasa de usura y su impacto en la inclusión financiera* [incluye la Encuesta sobre la Tasa de Endeudamiento Real, 1.221 personas y 1.009 mipymes], citado en Colombia Fintech (2025), *Hoja de ruta 2026-2030*, Transversales, cap. IV.a. https://www.larepublica.co/finanzas/la-tasa-para-endeudamiento-de-los-hogares-colombianos-ascendio-a-382-2-anual-4044106

Blu Radio. (2026, 13 de octubre). *Congresista anuncia proyecto de ley para reformar la tasa de usura y combatir el gota a gota*. https://www.bluradio.com/nacion/congresista-anuncia-proyecto-de-ley-para-reformar-la-tasa-de-usura-y-combatir-el-gota-a-gota-pr30

Briceño Montes, D. F. (2026). *Proyecto de Ley 070 de 2026 Cámara, por medio de la cual se adiciona el artículo 365-1 al Estatuto Tributario para eliminar, con rango legal, la retención en la fuente a título del impuesto sobre la renta en los pagos realizados a través de tarjetas de crédito y/o débito* (radicado el 20 de julio de 2026), exposición de motivos. Cámara de Representantes. https://www.camara.gov.co/wp-content/uploads/2026/07/proyectos-ley/documentos/proyecto-36165/P.L.070-2026SC-ELIMINACION-DE-RETENCION-EN-PAGOS-CON-TARJETAS.pdf

Colombia Fintech. (2025). *Colombia Fintech 2026-2030: Hoja de ruta para un sistema financiero incluyente, competitivo e innovador*, Verticales, cap. IV (Cripto y blockchain). https://colombiafintech.co/hoja-de-ruta-colombia-fintech/

Colombia Fintech. (2025). *Colombia Fintech 2026-2030: Hoja de ruta para un sistema financiero incluyente, competitivo e innovador*. https://colombiafintech.co/hoja-de-ruta-colombia-fintech/

Colombia Fintech. (2025). *Fintech Snapshot: Informe Sectorial 2025-1*. https://colombiafintech.co/contenidos-propios/fintech-snapshot-informe-sectorial-2025-1/

Colombia Fintech. (2025). Cálculo con base en datos públicos de la Superintendencia Financiera de Colombia [corte a junio de 2025]. En *Colombia Fintech 2026-2030: Hoja de ruta para un sistema financiero incluyente, competitivo e innovador*, Marco. https://www.superfinanciera.gov.co/powerbi/reportes/121/491/

Congreso de la República de Colombia. (2026, 19 de mayo). *Ley Estatutaria 2573 de 2026*, por la cual se adoptan medidas para proteger a las víctimas de suplantación de identidad frente a reportes negativos y cobros. Diario Oficial 53.496. https://cancilleria.gov.co/normograma/compilacion/docs/ley_2573_2026.htm

Congreso de la República. (2026, 20 de octubre). Proyecto de Ley 180 de 2026 Cámara, por medio de la cual se reduce progresivamente la tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros y se dispone la eliminación definitiva de este impuesto. *Gaceta del Congreso*, 1591. https://www.camara.gov.co/wp-content/uploads/2026/10/proyectos-ley/documentos/proyecto-36517/P.L.180-2026SC-REDUCCION-Y-ELIMINACION-DEL-4X1000.pdf

Consejo de Estado, Sección Cuarta. (2026, 6 de abril). *Auto de suspensión provisional*, radicación 11001-03-27-000-2024-00075-00 (29421), C. P. Luis Antonio Rodríguez Montaño. https://legalytributarioenlinea.co.pwc.com/Repositorio%20PwC/PDF/Jurisprudencia/Consejo%20de%20Estado/Autos/2026/AUTO-029421-26.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2026). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030* (versión del 13 de noviembre de 2026), pp. 45, 323, 353, 362, 418 y 441.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2026). *Estadística de recaudo anual de los tributos administrados por la DIAN 1970-2026* [corte al 24 de septiembre de 2026]. https://www.dian.gov.co/dian/cifras/EstadisticasRecaudo/Estadisticas-de-recaudo-anual-por-tipo-de-impuesto-1970-2026.zip

Garcés Aljure, C. M. y Castro Gómez, S. (2026). *Proyecto de Ley 132 de 2026 Cámara, por medio del cual se elimina progresivamente el gravamen a los movimientos financieros y se promueve la formalización en Colombia*. Cámara de Representantes. https://www.camara.gov.co/wp-content/uploads/2026/08/proyectos-ley/documentos/proyecto-36219/P.L.132-2026SC-ELIMINACION-GMF.pdf

Instituto Nacional de Contadores Públicos. (2026). *Gobierno Nacional radicó en el Congreso proyecto de ley de rescate económico*. https://incp.org.co/?p=137349

Instituto Nacional de Contadores Públicos. (2026, 16 de octubre). *Proyecto de ley propone eliminar gradualmente el 4×1.000 hasta 2030*. https://incp.org.co/publicaciones/infoincp-publicaciones/impuestos/2026/10/proyecto-de-ley-propone-eliminar-gradualmente-el-4×1-000-hasta-2030/

La República. (2026, 12 de mayo). *Hasta 98 % de la banca está lista para la implementación de la norma del 4×1.000*. https://www.larepublica.co/finanzas/hasta-98-de-la-banca-esta-lista-para-la-implementacion-de-la-norma-del-4×1-000-4390182

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2026). *Decreto 0368 de 2026, por el cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con el Sistema de Finanzas Abiertas* (Diario Oficial 53.453, 9 de abril de 2026). https://normativa.colpensiones.gov.co/colpensiones/compilacion/docs/decreto_0368_2026.htm

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2026). *Decreto 1489 de 2026, por el cual se modifican el artículo 4 del Decreto 368 de 2026 y el artículo 6 del Decreto 977 de 2026* (Diario Oficial 53.650, 6 de octubre de 2026). https://jurinfo.jep.gov.co/Normograma/Compilacion/docs/decreto_1489_2026.htm

Superintendencia de Industria y Comercio. (2026, 23 de junio). *La SIC alerta por aumento de suplantación de identidad en el país y lanza campaña para prevenir fraudes digitales*. https://sedeelectronica.sic.gov.co/noticias/la-sic-alerta-por-aumento-de-suplantacion-de-identidad-en-el-pais-y-lanza-campana-para-prevenir-fraudes-digitales

Superintendencia Financiera de Colombia y Banca de las Oportunidades. (2026, 24 de agosto). *Reporte de Inclusión Financiera 2025: avances en depósitos, crédito, cobertura y transacciones*.

https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/10116222/reporte-de-inclusion-financiera-2025-avances-en-depositos-credito-cobertura-y-transacciones/

Superintendencia Financiera de Colombia. (2025, 23 de octubre). *SFC hará nuevas exigencias a las entidades financieras para proteger a los consumidores contra el fraude*. https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/10115869/sfc-hara-nuevas-exigencias-a-las-entidades-financieras-para-proteger-a-los-consumidores-contra-el-fraude/

Superintendencia Financiera de Colombia. (2026). *Proyecto de carta circular: cronograma para la expedición de estándares del Sistema de Finanzas Abiertas* [publicado para comentarios en septiembre de 2026], citado en Cerlatam. https://www.cerlatam.com/normatividad/superintendencia-financiera-de-colombia-proyecto-de-carta-circular-1-de-sep-2026/

Superintendencia Financiera de Colombia. (2026, 30 de octubre). *Superfinanciera certifica el Interés Bancario Corriente* [Resolución 1707 de 2026, vigencia del 1 al 30 de noviembre de 2026]. https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/10116308/superfinanciera-certifica-el-interes-bancario-corriente/

Sobre esta cartilla

Esta cartilla hace parte de una serie de tres guías del Ecosistema de Conocimiento Fintech, dirigidas a congresistas y sus equipos, funcionarios territoriales y líderes cívicos y sociales. Su versión web interactiva está disponible en colombiafintech.co.

Este material fue elaborado por Colombia Fintech en el marco del Programa de Formación en Tecnología e Innovación Financiera para el Liderazgo Público (Convenio de Colaboración No. 030-2026), con el apoyo del programa Colombia + Competitiva. Colombia + Competitiva es una iniciativa conjunta entre la Embajada de Suiza en Colombia – Cooperación Económica y Desarrollo (SECO) y el Gobierno de Colombia, facilitada por Swisscontact.

El contenido es responsabilidad exclusiva de Colombia Fintech y no refleja necesariamente la posición de la Embajada de Suiza en Colombia – Cooperación Económica y Desarrollo (SECO), de Swisscontact ni del programa Colombia + Competitiva.

Colombia Fintech

swisscontact

Colombia+ Competitiva
Cooperación suiza para la competitividad

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embajada de Suiza en Colombia
Cooperación Económica y Desarrollo (SECO)