Colombia Fintech



HOJA DE RUTA COLOMBIA FINTECH 2026-2030 · TRANSVERSALES, CAPÍTULO VIII

# Regulación y supervisión: reglas a la medida del riesgo para que entren más competidores

Cómo funcionan la regulación y la supervisión financiera en Colombia, por qué el modelo actual frena la competencia y qué cambios permitirían una entrada gradual de nuevos actores sin sacrificar la estabilidad

COLOMBIA FINTECH · DICIEMBRE DE 2026 · ECOSISTEMA DE CONOCIMIENTO FINTECH

08

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)

01

# Resumen ejecutivo

1 **El sistema financiero colombiano es sólido, pero concentrado.** La solvencia total de los establecimientos de crédito fue de **17,1 %**[1] en marzo de 2026, muy por encima del mínimo, mientras los cinco mayores concentran el **72 %**[2] de la cartera.

2 **Entran pocos competidores.** Desde 2019 se constituyeron **12**[3] entidades financieras, unas dos por año, y el capital mínimo para crear un banco supera los $140.000 millones.

3 **La actividad se desplaza fuera del perímetro.** El **17 %** de la deuda de los hogares está con entidades no vigiladas por la SFC: el crédito crece donde la regulación no llega, no donde la supervisión puede verlo.

4 **La regulación no tiene un mandato expreso de competencia.** Las normas exigen casi lo mismo a un conglomerado que a una fintech, y el **69,7 %** de las fintech ve en los marcos regulatorios desactualizados su principal freno para innovar[4].

5 **La Hoja de Ruta propone cuatro cambios.** Un mandato de competencia para la URF y la SFC, reportes proporcionales al riesgo, trámites clasificados por materialidad y licencias modulares que permitan una entrada gradual.

02

# Por qué importa

La regulación financiera existe porque los bancos y demás entidades manejan el ahorro del público. La Constitución define esa actividad como de interés público y exige autorización previa del Estado para ejercerla. De ahí se derivan requisitos de capital, de gestión de riesgos y de información que han hecho del sistema colombiano uno de los más estables de la región.

Esa estabilidad tiene un costo que rara vez se mide: la competencia. Cuando las exigencias son altas y uniformes, solo las entidades grandes las cumplen con holgura. El mercado se concentra, los nuevos actores tardan años en entrar y los usuarios lo pagan en tasas, comisiones y oferta limitada, sobre todo las mipymes y los hogares de bajos ingresos.

El Estatuto Orgánico del Sistema Financiero ya señala que la intervención del Estado debe promover la libre competencia. Pero ninguna autoridad tiene el encargo explícito de medirla, evaluar el efecto de sus normas sobre la entrada de nuevos actores o proponer medidas para corregir barreras.[5] Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030 recogen esa idea: las medidas de modernización del sistema financiero, dicen, "promoverán una mayor competencia e innovación".[6]

03

## Cómo funciona

La regulación y la supervisión financiera en Colombia se reparten entre varias autoridades con funciones complementarias. La Ley 35 de 1993 estableció el esquema moderno: el Congreso fija los objetivos y criterios, y el Gobierno los desarrolla por decreto.

1. **Ley marco.** El Congreso define los objetivos y criterios a los que se sujeta el Gobierno para intervenir en el sector.
2. **Regulación.** La Unidad de Regulación Financiera (URF), adscrita al Ministerio de Hacienda, proyecta los decretos que expide el Gobierno, compilados en el Decreto 2555 de 2010.
3. **Autorización.** La Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) aprueba la constitución de nuevas entidades y verifica que acrediten el capital mínimo.
4. **Supervisión.** La SFC expide instrucciones, recibe reportes, inspecciona a las entidades y vigila sus riesgos.
5. **Sanción.** Ante incumplimientos, la SFC impone sanciones, ordena correctivos o toma posesión de una entidad.

Desde 2020 existe además la **arenera**, o *sandbox*: un espacio en el que una empresa prueba un producto innovador con pocos usuarios, por un tiempo definido y con algunas exigencias flexibilizadas, bajo vigilancia de la SFC.

El modelo tiene una frontera clave: el **perímetro regulatorio**. Quien capta ahorro del público necesita licencia; quien presta con recursos propios, como muchas plataformas de crédito digital, queda por fuera. La frontera se traza por el tipo de licencia y no por el riesgo de la actividad.

04

# Diagnóstico: el sistema en cifras

**17,1 %**

fue la solvencia total de los establecimientos de crédito en marzo de 2026

Banco de la República (2026)

**72 %**

de la cartera de crédito está en manos de los cinco establecimientos más grandes

Colombia Fintech (2025)

**12**

entidades financieras se constituyeron en Colombia desde 2019

Superintendencia Financiera de Colombia. Datos de entidades constituidas desde 2019, citados en Colombia Fintech (2025)

**17 %**

de la deuda de los hogares está con entidades no vigiladas por la SFC

Banco de la República (2026)

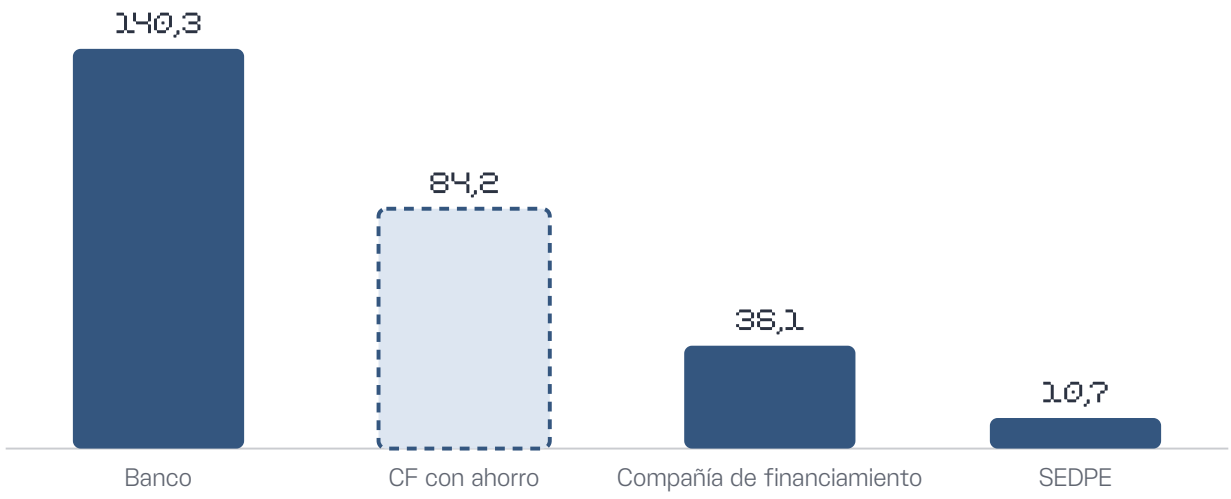
**Un sistema sólido.** La solvencia total de los establecimientos de crédito fue de **17,1 %**[1] en marzo de 2026, frente a un mínimo regulatorio del 9 %. Es un logro del modelo, y cualquier reforma debe preservarlo.

**Pero concentrado.** A junio de 2025, los cinco mayores establecimientos de crédito tenían el **72 %**[2] de la cartera, y el índice de concentración Herfindahl-Hirschman (IHH) del mercado de crédito se ubicó en **1.332** puntos, en zona de concentración moderada. El dato agregado esconde segmentos críticos: en microcrédito, el producto diseñado para la población excluida, una sola entidad otorga el **49,6 %**[7] de la cartera.

**Pocas entidades nuevas.** Desde 2019 se constituyeron en Colombia solo **12**[3] entidades financieras: cinco bancos, seis compañías de financiamiento y una SEDPE. Según el informe de gestión de la SFC, entre 2018 y agosto de 2026 se autorizaron **22**[8] entidades vigiladas de vocación digital, entre neobancos, SEDPE, plataformas de financiación colaborativa y aseguradoras.

**El capital como barrera.** En 2025 se exigían **$140.254 millones**[9] para constituir un banco (artículo 80 del Estatuto Orgánico). Por eso la mayoría de los neobancos son compañías de financiamiento o SEDPE, las licencias de menor capital, aunque limitan los productos que pueden ofrecer.

**Capital mínimo para constituir una entidad financiera en 2025** (miles de millones de pesos)




Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia (2025). CF con ahorro compañía de financiamiento que capta ahorro a la vista: 60 % del capital de un banco.

**Las fintech lo perciben como el principal obstáculo.** El **69,7 %** de las fintech ve en los marcos regulatorios desactualizados su principal freno para innovar[4], y el **51,4 %** de las fintech considera excesivas las exigencias de documentación, licencias y reportes. Los reportes y formatos están pensados para conglomerados. La SFC administra **69**[10] trámites, muchos con apostillas, traducciones oficiales y firmas presenciales que retrasan, sobre todo, a los inversionistas extranjeros.

**El crédito crece fuera del perímetro.** En su Reporte de Estabilidad Financiera del primer semestre de 2026, el Banco de la República midió por primera vez la deuda de los hogares con entidades no vigiladas: el **17 %** de la deuda de los hogares está con entidades no vigiladas por la SFC. El endeudamiento con fintech creció **68 %** en términos reales en el año hasta marzo de 2026. La lectura es doble: hay demanda que el sistema vigilado no atiende, y las barreras de entrada empujan a los nuevos modelos a operar por fuera de la supervisión.

**Una supervisión que ya se moderniza.** La SFC usa inteligencia artificial para detectar anomalías y depurar normas, pero los reportes que alimentan esos modelos siguen apoyados en formatos documentales rígidos.

**La arenera funciona, pero es una excepción.** De 18 proyectos aprobados, **17**[11] terminaron con éxito, y el Hub de innovación de la SFC atendió **490** reuniones entre 2018 y septiembre de 2026. Pero un *sandbox* admite empresas de una en una: cuando muchas chocan con la misma norma, hay que cambiar la norma.

05

## Experiencia internacional

Los países con sistemas financieros más dinámicos coinciden en una idea: la competencia es un objetivo explícito del regulador, y la entrada al mercado es gradual y proporcional al riesgo.

**Reino Unido.** La Financial Conduct Authority (FCA) tiene por ley el objetivo de promover la competencia efectiva en interés de los consumidores, al mismo nivel que la protección al consumidor y la integridad del mercado.[12] Fue pionera del *sandbox*, que en 2025/26 recibió **142**[13] solicitudes, y autoriza a los nuevos bancos con una fase de movilización en la que operan con restricciones.

**Brasil.** La Ley Complementaria 179 de 2021 encargó al Banco Central velar por la estabilidad y la eficiencia del sistema financiero, y el Banco ha interpretado esa eficiencia como el deber de estimular la competencia y reducir barreras de entrada.[5] Con ese mandato creó Pix y las finanzas abiertas. Los resultados se ven en la estructura del mercado: en 2025 el índice de concentración del crédito fue de **944**[14] puntos, nivel de mercado desconcentrado, y la participación de los cuatro mayores bancos bajó a **57,1 %**, mientras cooperativas y entidades no bancarias ganaron terreno.

**México.** La Ley Fintech de 2018 creó licencias específicas para fondos de pago electrónico y financiamiento colectivo; desde entonces se han autorizado **89**[15] instituciones de tecnología financiera.

Hay además modelos de **licencias modulares**: Singapur otorga una licencia bancaria digital restringida que se amplía al cumplir hitos, y Suiza, una licencia fintech para aceptar depósitos hasta CHF 100 millones con requisitos simplificados.

La lección es que la proporcionalidad no debilita la supervisión: la concentra donde está el riesgo y abre espacio para que entren nuevos competidores bajo vigilancia.

06

## Marco normativo y avances de 2026

El marco de regulación y supervisión colombiano se construyó en tres décadas:

- **Constitución de 1991 (artículos 150, 189 y 335).** Actividad financiera de interés público, sujeta a autorización y regulada por leyes marco.
- **Ley 35 de 1993 y Decreto 663 de 1993.** Objetivos de la intervención, entre ellos la libre competencia (artículo 46 del Estatuto Orgánico).
- **Decreto 4327 de 2005.** Creó la Superintendencia Financiera de Colombia.
- **Ley 1340 de 2009 (artículo 7).** Abogacía de la competencia de la SIC sobre proyectos normativos.
- **Decreto 2555 de 2010 y Decreto 4172 de 2011.** Compilaron la regulación financiera y crearon la URF.
- **Ley 1955 de 2019 (artículo 166) y Decreto 1234 de 2020.** Crearon el espacio controlado de prueba.
- **Circular Externa 006 de 2025.** Nueva Circular Básica Jurídica de la SFC, que hoy regula la arenera.

**Avances de 2026.** El año trajo señales en la dirección correcta, aunque todavía parciales:

- En septiembre la SFC presentó su hoja de ruta fintech: finanzas abiertas obligatorias (Decreto 0368 de 2026), supervisión tecnológica para agilizar trámites y una mesa entre vigiladas y fintech.[8]
- El Banco de la República midió por primera vez la deuda de los hogares con entidades no vigiladas.[1]
- Las **Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030** proponen un enfoque basado en el riesgo que diferencie "las obligaciones, los trámites de licencias y las actividades de control según las condiciones y los riesgos de cada actividad", medir los costos de cumplimiento de las nuevas normas y usar espacios controlados de prueba.[6]
- La versión para comentarios de la **agenda normativa 2027 de la URF** prioriza corresponsalía, pagos de bajo valor y regulación prudencial, pero no incluye un mandato de competencia, licencias modulares ni reportes proporcionales.[16]

07

## Propuestas de la Hoja de Ruta

La Hoja de Ruta Colombia Fintech 2026-2030 plantea cuatro propuestas para que la regulación y la supervisión promuevan la competencia sin sacrificar la estabilidad.[5]

| # | PROPUESTA | INSTRUMENTO | RESPONSABLE |
|---|---|---|---|
| 1 | **Impulso a la innovación y competencia financiera** · HR #28 | Plan Nacional de Desarrollo o decreto | MinHacienda, MinTIC, URF y SFC |
| 2 | **Flexibilización en la información reportada a la SFC** · HR #29 | Ley ordinaria | SFC y URF |
| 3 | **Trámites inteligentes ante la SFC** · HR #30 | Decreto | SFC y URF |
| 4 | **Facilitando la incorporación de nuevos actores** · HR #31 | Ley ordinaria | MinHacienda, SFC y URF |

**1. Mandato expreso de competencia e innovación.** Un artículo del Plan Nacional de Desarrollo que obligue al Gobierno a promover la competencia y la innovación financiera bajo cinco principios: acceso universal, neutralidad tecnológica, sana competencia, innovación pública y proporcionalidad regulatoria. Como alternativa, un decreto que asigne a la SFC funciones de estudio de la concentración y las barreras de entrada, y de propuesta de normas para corregirlas.

**2. Reportes proporcionales al riesgo.** Revisar reportes y listas de chequeo para eliminar duplicidades, digitalizarlos y graduar las exigencias según el tamaño y el riesgo de cada entidad. La SFC ya tiene facultades; falta un mandato que lo vuelva sistemático.

**3. Trámites inteligentes.** Clasificar los trámites de la SFC en tres niveles: autorización expresa para los de alta materialidad, aprobación tácita con plazos máximos para los de media y simple notificación para los de baja, con formularios electrónicos y firma digital en lugar de apostillas y autenticaciones.

**4. Licencias modulares.** Adicionar al artículo 80 del Estatuto Orgánico un esquema en el que un establecimiento de crédito inicie con operaciones y capital limitados y los amplíe de forma gradual, con las mismas obligaciones de gobierno corporativo, riesgos y protección al consumidor desde el primer día.

08

## Hoja de ruta de implementación

Las cuatro propuestas combinan medidas que la SFC puede adoptar con sus facultades actuales y otras que requieren ley. Una secuencia posible:

### CORTO PLAZO: 6 MESES

Superintendencia Financiera. Circular que clasifique los trámites por materialidad, digitalice los formatos de autorización y elimine requisitos formales sin sustento normativo (propuesta 3). Inventario de los reportes periódicos para identificar duplicidades (propuesta 2).

### MEDIANO PLAZO: 12 MESES

Gobierno nacional y Congreso. Artículo del Plan Nacional de Desarrollo con el mandato de competencia y decreto que asigne funciones de competencia a la URF y la SFC (propuesta 1). Primer análisis de impacto en competencia de los proyectos normativos y nuevo régimen de reportes proporcionales (propuesta 2).

### MEDIANO PLAZO: 12 A 24 MESES

Ministerio de Hacienda y Congreso. Proyecto de ley de licencias modulares para establecimientos de crédito, con límites de captación por módulo y acceso al seguro de depósitos (propuesta 4), y primer informe público sobre las condiciones de competencia del sistema financiero.

Para medir el avance conviene seguir cinco indicadores públicos: el índice de concentración del crédito por segmento, el número de entidades autorizadas cada año, el tiempo promedio de respuesta de los trámites de la SFC, la proporción de pilotos de la arenera que obtienen una licencia definitiva y la participación del crédito no vigilado en la deuda de los hogares.

09

## Glosario

**Regulación financiera:** normas que fijan las condiciones para operar en el sistema financiero; las prepara la URF y las expide el Gobierno.

**Supervisión:** vigilancia de que las entidades cumplan las normas y gestionen sus riesgos; en Colombia la ejerce la SFC.

**Proporcionalidad regulatoria:** principio según el cual las exigencias se gradúan según el riesgo, el tamaño y la complejidad de cada actividad.

**Sandbox o arenera:** espacio controlado para probar productos innovadores con reglas flexibilizadas por un tiempo limitado. VER EN LA ENCICLOPEDIA ↗

**Perímetro regulatorio:** frontera entre las actividades vigiladas por la SFC y las que no lo están. VER EN LA ENCICLOPEDIA ↗

**Índice Herfindahl-Hirschman (IHH):** medida de concentración de un mercado entre 0 y 10.000 puntos; por encima de 1.800 el mercado se considera muy concentrado. VER EN LA ENCICLOPEDIA ↗

**Licencia modular:** autorización que permite iniciar operaciones con capital y actividades limitadas y ampliarlas de forma gradual.

**SEDPE:** sociedad especializada en depósitos y pagos electrónicos, licencia de menor capital para captar y hacer pagos sin otorgar crédito. VER EN LA ENCICLOPEDIA ↗

## NOTAS


1. Banco de la República (2026), *Reporte de Estabilidad Financiera, primer semestre de 2026*.
2. Colombia Fintech (2025), *Colombia Fintech 2026-2030: Hoja de ruta para un sistema financiero incluyente, competitivo e innovador*.
3. Superintendencia Financiera de Colombia. Datos de entidades constituidas desde 2019, citados en Colombia Fintech (2025), *Colombia Fintech 2026-2030: Hoja de ruta para un sistema financiero incluyente, competitivo e innovador*.
4. Colombia Fintech (2025), *Fintech Snapshot: Informe Sectorial 2025-1*.
5. Colombia Fintech (2025), *Colombia Fintech 2026-2030: Hoja de ruta para un sistema financiero incluyente, competitivo e innovador*.
6. Departamento Nacional de Planeación (2026), *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030*.
7. Cuesta, D. y Roa, J. D (2025), *Concentración y competencia en los mercados de depósitos y crédito*.
8. El País (2026), *Superintendencia Financiera anuncia hoja de ruta para transformar el ecosistema fintech y los criptoactivos en Colombia*.

9. Superintendencia Financiera de Colombia (2025), *Colombia Fintech 2026-2030: Hoja de ruta para un sistema financiero incluyente, competitivo e innovador*.

10. Superintendencia Financiera de Colombia, *Trámites que requieren autorización, aprobación o acreditación de la SFC*.

11. Superintendencia Financiera de Colombia (2026), *La experimentación controlada fortalece la supervisión de la innovación financiera*.

12. Financial Conduct Authority, *Our approach to competition*.

13. Financial Conduct Authority (2026), *SICGO metrics – Theme 4: Digital and innovation*.

14. Banco Central do Brasil (2026), *Relatório de Estabilidade Financeira – maio de 2026*.

15. Mexico Business News (2026), *Mexico Fintech Sector Authorizations Reach 89 Under Fintech Law*.

16. Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (2026), *Agenda normativa 2027*.

# Referencias


Banco Central do Brasil. (2026). *Relatório de Estabilidade Financeira – maio de 2026* (sección 2.2, Indicadores de concentração). https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/ref/202605/RELESTAB202605-refPub.pdf

Banco de la República. (2026). *Reporte de Estabilidad Financiera, primer semestre de 2026* (n.º 47; incluye el Recuadro 2, Endeudamiento de los hogares con entidades no vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia). https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/reporte-estabilidad-financiera-1sem-2026.pdf

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/

Cuesta, D. y Roa, J. D. (2025). *Concentración y competencia en los mercados de depósitos y crédito*. Banco de la República. https://doi.org/p63d

Departamento Nacional de Planeación. (2026). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030* (versión del 13 de noviembre de 2026), pp. 322-323, 328 y 417-418.

El País. (2026, 17 de septiembre). *Superintendencia Financiera anuncia hoja de ruta para transformar el ecosistema fintech y los criptoactivos en Colombia* [con base en el informe de gestión de la SFC]. https://www.elpais.com.co/economia/superintendencia-financiera-anuncia-hoja-de-ruta-para-transformar-el-ecosistema-fintech-y-los-criptoactivos-en-colombia-1759.html

Financial Conduct Authority. (2026, 9 de julio). *SICGO metrics – Theme 4: Digital and innovation*. https://www.fca.org.uk/data/sicgo-metrics/digital-and-innovation

Financial Conduct Authority. (s. f.). *Our approach to competition*. https://www.fca.org.uk/publications/corporate-documents/our-approach-competition

Mexico Business News. (2026, 5 de enero). *Mexico Fintech Sector Authorizations Reach 89 Under Fintech Law* [con base en el informe anual del Banco de México]. https://mexicobusiness.news/finance/news/mexico-fintech-sector-authorizations-reach-89-under-fintech-law

Superintendencia Financiera de Colombia. (2025). Montos de capital mínimo de constitución para 2025 (artículo 80 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero), citados en Colombia Fintech (2025), *Colombia Fintech 2026-2030: Hoja de ruta para un sistema financiero incluyente, competitivo e innovador*, Transversales, cap. VIII.

Superintendencia Financiera de Colombia. (2026, 4 de septiembre). *La experimentación controlada fortalece la supervisión de la innovación financiera*. https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/10116245/la-experimentacion-controlada-fortalece-la-supervision-de-la-innovacion-financiera/

Superintendencia Financiera de Colombia. (s. f.). *Trámites que requieren autorización, aprobación o acreditación de la SFC*. https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/20821/industrias-supervisadasinteres-del-vigiladotramitestramites-que-requieren-autorizacion-aprobacion-o-acreditacion-de-la-sfc-20821/

Superintendencia Financiera de Colombia. Datos de entidades constituidas desde 2019, citados en Colombia Fintech (2025), *Colombia Fintech 2026-2030: Hoja de ruta para un sistema financiero incluyente, competitivo e innovador*, Transversales, cap. VIII.

Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera. (2026). *Agenda normativa 2027* (versión para comentarios, octubre de 2026). https://www.cerlatam.com/wp-content//uploads/2026/11/20270915_Version_Inicial-agenda-2027-1.pdf

## Cómo citar este documento

Colombia Fintech. (2026). *Regulación y supervisión: reglas a la medida del riesgo para que entren más competidores* (White paper n.° 8, Ecosistema de Conocimiento Fintech). Convenio de Colaboración No. 030-2026, programa Colombia + Competitiva.

## Sobre este documento

Este white paper hace parte de una serie de 18 documentos, uno por cada capítulo de la Hoja de Ruta Colombia Fintech 2026-2030, dirigida a funcionarios públicos y tomadores de decisión. Su versión web, la infografía asociada y los demás materiales del Ecosistema de Conocimiento Fintech están disponibles 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)