Colombia Fintech 2026-2030

HOJA DE RUTA

PARA UN SISTEMA FINANCIERO INCLUYENTE, COMPETITIVO E INNOVADOR

Colombia Fintech 2026-2030

HOJA DE RUTA

PARA UN SISTEMA FINANCIERO INCLUYENTE, COMPETITIVO E INNOVADOR

Colombia Fintech

Colombia Fintech 2026-2030: Una Hoja de ruta para un sistema financiero incluyente, competitivo e innovador.

ISBN: 978-628-97421-0-7

Editores del documento
Presidente Ejecutivo: Gabriel Santos García
Vicepresidenta de Operaciones: María Mercedes Agudelo
Head de Regulación: Daniela Jaime Peña
Head de Investigaciones: Adolfo Sebastián Rey Bolívar
Analista de regulación: Juan Manuel Forero Briceño
Analista económico: David Felipe Moreno Fuentes
Diseñadora: Paula Andrea Gamba

Equipo Colombia Fintech
Head de Comunicaciones: Maria del Rosario García
Account Manager: Paula Santander Rizo
Account Manager: Catalina Perdomo Trujillo
Account Manager: Ana María Penagos Hurtado
Directora Administrativa: Sandra Patricia Dimate
Coordinadora de Proyectos: Andrea Alfonso
Coordinadora de Vinculaciones: Diana Rojas

Asociación Colombiana de Empresas de Tecnología e Innovación Financiera Colombia Fintech
Carrera 11 # 93a-83. Oficina 401 - Bogotá, 110221, Colombia
Todos los derechos reservados ©

Diseño
Toquica

Impresión
Panamericana Formas e Impresos S.A.

Impreso en Colombia

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en un sistema de recuperación o transmitida, en ninguna forma ni por ningún medio –electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros– sin el permiso previo y por escrito del titular de los derechos.

Índice de contenidos

Prólogo 17

Una hoja de ruta para un sistema financiero incluyente, competitivo e innovador 20

I. Colombia Fintech: El ecosistema que mueve a Colombia hacia el futuro 22
A. ¿Qué es Colombia Fintech? 22
B. La misión y los principios del ecosistema fintech en Colombia 26

II. Un tsunami regulatorio para Colombia 28
A. ¿Qué es un "tsunami" regulatorio? 29
B. ¿Por qué Colombia necesita un tsunami regulatorio? 35
C. Los tres pilares para un tsunami regulatorio 36
D. La revolución fintech está aquí y necesita de un tsunami regulatorio efectivo 62

III. ¿Cómo leer este documento? 64
A. Propuestas transversales 66
B. Propuestas por verticales fintech 66
C. Entidades Relevantes para el tsunami regulatorio 68

Propuestas Transversales 82

IV. El Triángulo de la Inclusión Financiera: La apuesta de Colombia fintech para llevar a Colombia al futuro 84
a. Liberalización de tasas: La batalla frontal contra el gota a gota 90
A. Explicación: ¿Cómo funciona la tasa de usura en Colombia y América Latina? 91
¿Qué es la tasa de usura y cómo funciona desde una perspectiva jurídica? 91
¿Cómo funciona la tasa de usura desde una perspectiva económica? 99
¿Cómo funciona la tasa de usura en otros países de América Latina? 102
B. Diagnóstico: ¿Cuáles son los efectos de la tasa de usura en la economía? 107
Efectos en el mercado de crédito formal 108
Oferta de crédito: la originación por establecimientos de crédito 109

Demanda de crédito: el acceso al Crédito en Colombia y sus brechas 110
Consideraciones sobre el comportamiento de la tasa de usura y el mercado de crédito en Colombia 115
Efectos sobre el mercado de crédito informal: Encuesta sobre comportamiento del endeudamiento en Colombia 120
En endeudamiento real de las personas y los hogares 122
En endeudamiento real de las MiPymes y sus condiciones de financiamiento 138
La incidencia de los hábitos financieros en el endeudamiento 153
Consideraciones finales 154
C. Propuestas para la dinamización del mercado de crédito en Colombia 156
1. Propuesta 1 - Formalizando el crédito mediante la eliminación de la tasa de usura 156
2. Propuesta 2 - Mayor acceso con tasas diferenciadas 160
3. Propuesta 3 - Hacia una metodología transparente de cálculo de la Tasa de Interés Bancario Corriente 162
4. Propuesta 4 - Innovación en desembolsos: tarjetas y plataformas digitales 167
5. Propuesta 5 - Experimento controlado: Suspensión temporal de la tasa de usura 171

b. Liberalización de datos: Cuando la información se convierte en inclusión 174
A. Explicación: ¿Qué son las finanzas abiertas y datos abiertos, y para qué sirven? 175
B. Diagnóstico ¿Cuál es la importancia del intercambio de datos para la inclusión financiera? 182
Brasil como referente en adopción 182
Open Finance e inclusión financiera 185
El caso colombiano: Open Finance y Open Data 188
C. Propuestas para profundizar el desarrollo del Sistema de Finanzas Abiertas y del Esquema de Datos Abiertos para la Inclusión Financiera y Crediticia en Colombia 200
1. Propuesta 1 - Gobernanza público-privada: construyendo estándares con todos los actores 200
2. Propuesta 2 - Acelerando la inclusión financiera mediante datos abiertos estratégicos 203
3. Propuesta 3 - Empoderando al ciudadano: educación sobre datos para un crédito más justo y accesible 205
4. Propuesta 4 - Garantizando inclusión e innovación con un regulador autónomo 207

c. Liberalización del dinero: De lo complejo a lo Bre-B, pagos inmediatos al alcance de todos 210
A. Explicación: ¿Qué son los pagos inmediatos interoperables y para qué sirven? 211
Elementos de un sistema de pagos inmediatos 212

El rol del Estado y los bancos centrales en la adopción y el desarrollo de sistemas de pagos inmediatos 217
La interoperabilidad: clave de eficiencia y escala en los pagos inmediatos 219
Fijación de precios en los sistemas de pago inmediatos 220
Bre-B: la apuesta de Colombia para transformar los pagos digitales 223
B. Diagnóstico: ¿Cómo funcionan los pagos inmediatos en el mundo? 228
A. UPI: Un caso de éxito en pagos digitales y su expansión global 228
B. Pix en Brasil: Un modelo de inclusión financiera y digitalización exitosa 231
C. CoDi en México: Un sistema de pagos digitales que no despegó 233
Aprendizajes del contexto internacional 235
C. Propuestas para fomentar la inclusión financiera a través de pagos digitales inmediatos 236
1. Propuesta 1 - Bre-B para todos: ampliando casos de uso y escalabilidad 236
2. Propuesta 2 - Interoperabilidad en acción: Bre-B y Finanzas Abiertas 239
3. Propuesta 3 - Blindaje digital: seguridad y gestión de fraudes en Bre-B 240
4. Propuesta 4 - Una llave para todas las cuentas: Habilitando la interoperabilidad total de Bre-B 242
5. Propuesta 5 - Garantizar la estabilidad del sistema de pagos inmediatos por parte de sus participantes 246
6. Propuesta 6 - Experiencia común en Bre-B de transferencias intraentidad con menores costos 249

V. El Dilema del 4×1.000: Cuando un impuesto fomenta la informalidad 254
A. Explicación: ¿Cómo funciona el Gravamen a los Movimientos Financieros en Colombia? 255
B. Diagnóstico: ¿Qué efectos tiene el Gravamen a los Movimientos Financieros sobre la industria fintech y el sistema financiero? 263
C. Propuestas sobre el Gravamen a los Movimientos Financieros 278
1. Propuesta 1 - Adiós al GMF: Dinero en movimiento sin barreras 278
2. Propuesta 2 - GMF fuera de las transferencias propias 281
3. Propuesta 3 - Eliminación del GMF en la agregación 284
4. Propuesta 4 - GMF solo en el retiro de efectivo 287
5. Propuesta 5 - GMF Interoperable: Operativo y Coordinado 293
6. Propuesta 6 - Cuentas Exentas para fintechs de Factoring y Confirming 294

VI. Retenciones: Recaudo a corto plazo que frena la economía digital 298
A. Explicación: ¿Cómo funcionan las retenciones en Colombia? 299
Definiciones tributarias
B. Diagnóstico: ¿Cómo las retenciones obstaculizan la digitalización de los pagos? 305
Introducción 306

¿Cómo medir el impacto de las retenciones en los pagos digitales? 308
EMICRON 309
Medios magnéticos e información de declaraciones 309
Metodología 310
EMICRON 310
Supuestos EMICRON 311
Supuestos medios magnéticos e información de declaraciones 314
Resultados de los efectos de las retenciones sobre los pagos digitales 315
Efectos percibidos en Bogotá D.C 315
Efectos a nivel nacional 318
Consideraciones finales 321
El futuro de las retenciones en el país: entre la fiscalización y el impulso de los pagos digitales 323
Exenciones 324
Dejaron quieto a Bre-B: la necesidad de tomar decisiones ambiciosas para impulsar los pagos digitales 325
C. Propuestas para fomentar la digitalización de los pagos 328
1. Propuesta 1 - Eliminación de retenciones a pagos digitales 328
2. Propuesta 2 - Exenciones al RetelCA 330

VII. Cuando cada pago deja huella: limitando el efectivo y potenciando los pagos digitales 338

A. Explicación: ¿Cómo se utiliza el efectivo en la actualidad? 339
B. Diagnóstico: ¿Cuáles son los efectos nocivos del efectivo en una economía? 348
C. Propuestas para reducir el uso del efectivo 357
1. Propuesta 1 - Hacia un país con menos efectivo: marco regulatorio general 357
2. Propuesta 2 - Alertas tempranas para transacciones significativas 360
3. Propuesta 3 - Billetes de alta denominación bajo control 362
4. Propuesta 4 - Adiós al efectivo en notarías 365

VIII. Repensando la regulación y la supervisión: eliminar las barreras para aumentar la competencia 368

A. Explicación: ¿Cómo funcionan la regulación y la supervisión financiera en Colombia actualmente? 369
B. Diagnóstico: ¿Cuáles son los desafíos del modelo de regulación y supervisión financiera actual? 379
C. Propuestas para crear la regulación y supervisión financiera del futuro 388
1. Propuesta 1 - Impulso a la innovación y competencia financiera 388
2. Propuesta 2 - Flexibilización en la información reportada a la SFC 394
3. Propuesta 3 - Trámites inteligentes ante la SFC 396
4. Propuesta 4 - Facilitando la incorporación de nuevos actores 399

IX. Identidad digital universal: desbloquear la inclusión financiera y la seguridad digital 402

A. Explicación: ¿Qué es la identidad digital y para qué funciona? 403
Una lucha contra el fraude 408
India, un caso de éxito 409
B. Diagnóstico: ¿Cómo se maneja la identidad digital en Colombia? 411
Experiencias Internacionales: Identidad Digital e Inclusión Financiera 416
C. Propuestas para generar una política integral de identidad digital 420
1. Propuesta 1 - Fraude bajo control: confianza en servicios digitales 420
2. Propuesta 2 - Biometría al servicio de la inclusión financiera 422

X. Recaudo ágil, ciudadanos tranquilos: impuestos sin complicaciones 426

A. Explicación: ¿Cómo funciona actualmente el sistema de recaudo y pago de impuestos? 427
Introducción 427
Proceso operativo y funcionamiento del sistema 429
Flujos de información, conciliación y trazabilidad 430
Pagos de impuestos desde el exterior 431
B. Diagnóstico: ¿Cuáles son los problemas del modelo de recaudo actual? 433
C. Propuestas para modernizar el sistema de pago de impuestos 439
1. Propuesta 1 - Recaudo abierto: más actores, más cobertura 439
2. Propuesta 2 - Modernización del recaudo 443
3. Propuesta 3 - Comisiones habilitadas para recaudo digital 446
4. Propuesta 4 - Recaudo tributario abierto a fintechs y Neobancos 448

Propuestas por Verticales Fintech 454

I. Crédito digital: el puente de la informalidad al progreso 427

a. Crédito de consumo: de la necesidad al acceso 462
A. Explicación: ¿Qué es el crédito de consumo y para qué se utiliza? 463
B. Diagnóstico: ¿Cómo está el crédito de consumo en Colombia? 465
Impactos del costo de capital sobre el crédito de consumo 472
C. Propuestas sobre el crédito de consumo 477
1. Propuesta 1 - Plataforma Colaborativa de Crédito 477
2. Propuesta 2 - Habilitación para la emisión pública de bonos por fintechs de crédito digital 479
3. Propuesta 3 - Inclusión de los préstamos desembolsados por fintechs de crédito digital dentro del cálculo de la TIBC 480
b. Crédito empresarial: financiando el tejido empresarial colombiano 484
A. Explicación: ¿Qué es el crédito empresarial y para qué se utiliza? 485
B. Diagnóstico: ¿Cómo está el crédito empresarial en Colombia? 487
Impactos del costo de capital sobre el crédito comercial 494
C. Propuesta sobre crédito empresarial 496
1. Propuesta 1 - Eliminación o reducción de la retención en la fuente para inversionistas no tributantes en Colombia 496

2. Propuesta 2 - Deducción de provisiones en el impuesto de renta para las fintechs de crédito digital 498
3. Propuesta 3 - Incentivo fiscal a créditos de fomento y redescuento canalizados por fintech 500
c. Hacia un crédito de vivienda más eficiente: Modernizar para agilizar 502
A. Explicación: ¿Qué es el crédito de vivienda y cómo funciona? 503
B. Diagnóstico: ¿Cuál es el panorama del crédito de vivienda en Colombia? 510
Modernización del Registro de Instrumentos Públicos y su impacto en el ecosistema inmobiliario 515
C. Propuesta sobre crédito de vivienda 519
1. Propuesta 1 - Implementación de un canal de registro digital express paralelo a las ORIP 519
2. Propuesta 2 - Autorización permanente de la escrituración digital para la transferencia de propiedad 521
3. Propuesta 3 - Reglamentación Anotación en Folio 524
4. Propuesta 4 - Exención del impuesto de renta para los bonos hipotecarios y titularizaciones de cartera hipotecaria. 526
5. Propuesta 5 - Reglamentación Inclusión de los derechos notariales, impuestos y gastos de registro en el régimen de financiación de vivienda 528
d. Crédito de libranza: apalancando los sueños en el salario 532
A. Explicación: ¿Qué es el crédito de libranza y cómo funciona? 533
Entendiendo las libranzas 533
Insolvencia 538
Evolución del marco normativo de la Insolvencia 544
B. Diagnóstico: ¿Cuál es el panorama del crédito de libranza en Colombia? 546
C. Propuestas sobre el crédito de libranza 551
1. Propuesta 1 - Revisión de las facultades de los jueces de paz para que no cometan irregularidades en los créditos de libranza 551
2. Propuesta 2 - Revisión del régimen de insolvencia para la reducción del riesgo en el cobro de créditos de libranza. 553
3. Propuesta 3 - Revisión de los procesos de alimentos como forma de cometer fraude procesal en los procesos de cobro 557
4. Propuesta 4 - Clarificación del domicilio en los procesos de liquidación voluntaria 559
5. Propuesta 5 - Fortalecimiento del reporte estadístico en insolvencias de persona natural 562

II. Pagos Digitales que mueven a Colombia **566**

a. El Sistema de Pagos de Bajo Valor (SPBV): La autopista de los pagos cotidianos 574
A. Explicación: ¿Qué es el Sistema de Pagos de Bajo Valor y cómo funciona? 575
B. Diagnóstico: ¿Cómo ha funcionado el Sistema de Pagos de Bajo Valor? 588

C Propuestas sobre los pagos del Sistema de Pagos de Bajo Valor 602
1. Propuesta 1 - Autonomía del Adquirente No Vigilado: Potenciando el SPBV más allá de la delegación 602
2. Propuesta 2 - Potenciar el rol del Adquirente No Vigilado: incursión en los sistemas cerrados de pago 605
3. Propuesta 3 - Reduciendo cargas, adquirentes como PSPs 609
4. Propuesta 4 - Consejo Nacional de Pagos como entidad clave para transformar el sector 611
5. Propuesta 5 - Repensando los costos de la adquirencia: hacia un SPBV más incluyente y eficiente 617
6. Propuesta 6 - Un régimen de canalización claro para responder a la evolución de los PSP y el SPBV 619
7. Propuesta 7 - Un procedimiento de vinculación simplificado para un SPBV más accesible 622
b. Pagos internacionales: más cerca de la economía global 624
A. Explicación: ¿Qué son los pagos internacionales y para qué sirven? 625
B. Diagnóstico: ¿Cómo han estado funcionando los pagos internacionales? 632
C. Propuestas sobre pagos internacionales y transfronterizos 638
1. Propuesta 1 - Habilitación de medios de pago digitales en operaciones de comercio exterior 638
2. Propuesta 2 - Abriendo el juego a más agentes para los pagos de comercio exterior 642
3. Propuesta 3 - Facilitando pagos digitales mediante la adquirencia transfronteriza 645
4. Propuesta 4 - Facilitando los pagos transfronterizos mediante la reducción de cargas de reporte. 647
5. Propuesta 5 - Reforma cambiaria para dinamizar la industria y habilitar nuevos modelos de negocio. 648
6. Propuesta 6 - Acceso a cuentas en moneda extranjera desde establecimientos de crédito y SEDPEs 650
7. Propuesta 7 - Cuentas bancarias en pesos colombianos para no residentes para actividades de remesas 653
8. Propuesta 8 - Habilitación de Medios de Pago electrónicos en el Comercio Exterior y Estandarización de la Corresponsalía Bancaria 656
9. Propuesta 9 - Alineación de Reportes y Operación Pagos Transfronterizos 660
c. SEDPEs y billeteras: donde la inclusión se vuelve hábito 662
A. Explicación ¿Qué son las billeteras digitales y cómo funcionan? 663
B. Diagnóstico: ¿Cuál es el panorama de las billeteras digitales en Colombia? 668
C. Propuestas sobre billeteras digitales y SEDPES 673
1. Propuesta 1 - Exención en la expedición de factura electrónica para las SEDPEs 673

III. El rol de los neobancos: Competencia transformadora en la era digital **676**
A. Explicación: ¿Qué son los neobancos y cómo funcionan? 677
B. Diagnóstico: ¿Cuál es el panorama actual del sector bancario colombiano y cuál es el rol de los neobancos? 683
C. Propuesta sobre neobancos 688
1. Propuesta 1 - Secciones de ahorro compañías de financiamiento 688
2. Propuesta 2 - Grandes exposiciones: regulación armonizada para adquirentes vigilados 690
3. Propuesta 3 - Financiamiento externo abierto para compañías de financiamiento 692
4. Propuesta 4 - Reglas claras para negociación accionaria superior al 10% 695
5. Propuesta 5 - Modernización de la Circular Básica Contable y Financiera: del microcrédito al crédito productivo 698
6. Propuesta 6 - Armonizando la "Banca Móvil" y "Banca por Internet" 701
7. Propuesta 7 - Eliminación de la licitación de servicios cada 2 años 703
8. Propuesta 8 - Actualización de la regulación en materia de canales para el ofrecimiento de servicios financieros 705
9. Propuesta 9 - Acreditación de solvencia patrimonial en la constitución de Neobancos 707
10. Propuesta 10- Fin a la obligatoriedad de suplentes en juntas directivas 710
11. Propuesta 11 - Actualización del contrato de uso de red para servicios financieros digitales 712
12. Propuesta 12 - Presencia Económica Significativa sin barreras de moneda local 715

IV. Cripto & Blockchain: De los billetes a los bits **720**
A. Explicación: ¿Qué son los criptoactivos y la tecnología Blockchain, y para qué funcionan? 721
B. Diagnóstico: ¿Cuál es el panorama actual de los criptoactivos en Colombia y LATAM? 736
Panorama Regulatorio de los Criptoactivos 741
C. Propuestas sobre criptoactivos y blockchain 750
1. Propuesta 1 - Derogación de barreras para los Proveedores de Servicios de Activos Virtuales 750
2. Propuesta 2 - Regulación integral de los PSAV 753
3. Propuesta 3 - Constitución de un Registro Público de PSAV 756
4. Propuesta 4 - Calibración de los umbrales para el reporte de transacciones sospechosas ante la UIAF 758
5. Propuesta 5 - Permitir stablecoins en operaciones de obligatoria canalización 760
6. Propuesta 6 - Arquitectura legal de la tokenización y sus derechos 763

V. Corresponsalía: Competencia transformadora en la era digital **766**
A. Explicación: ¿Qué es la corresponsalía y para qué sirve? 767
B. Diagnóstico: ¿Cuál es el panorama de la corresponsalía en Colombia? 771

C. Propuestas sobre corresponsalía 784
1. Propuesta 1 - Un solo corresponsal, múltiples entidades 784
2. Propuesta 2 - Regular la interoperabilidad entre corresponsales bajo el Sistema de Pagos de Bajo Valor Inmediatos 786
3. Propuesta 3 - Nuevos agentes: el agregador corresponsal 788

VI. Factoring y Confirming: Acelerando el flujo de caja de las MiPymes 790
A. Explicación: ¿Qué es el factoring y el confirming? 791
B. Diagnóstico: ¿Cuál es el panorama del factoring y el confirming en Colombia? 796
C. Propuesta sobre factoring y confirming 805
1. Propuesta 1 - Sanciones rápidas para facturas bloqueadas 805
2. Propuesta 2 - Aceptación digital inmediata de facturas 807
3. Propuesta 3 - Automatización o eliminación del evento de recibo de bienes 809
4. Propuesta 4 - Debida diligencia optimizada para el ecosistema fintech de factoring y confirming 811
5. Propuesta 5 - Introducir la figura de participante Radian no emisor 813
6. Propuesta 6 - Obligaciones de cuarta clase para un factoring confiable 817

VII. Profundización del acceso a instrumentos de inversión 820
A. Explicación: ¿Cuáles son los principales instrumentos de inversión disponibles actualmente en Colombia? 821
1. Mercado de capitales 821
2. Financiación Colaborativa 832
B. Diagnóstico: ¿Cuál es el panorama de inversión en Colombia? 839
1. Mercado de capitales 839
2. Crowdfunding 847
C. Propuestas para profundizar el acceso a instrumentos de inversión 857
1. Propuesta 1 - Simplificación de la reportería de emisores de valores 857
2. Propuesta 2 - Mercado alternativo de financiamiento PYME 859
3. Propuesta 3 - Simplificación en la remisión de información 861
4. Propuesta 4 - Beneficios tributarios a la inversión colaborativa 862
5. Propuesta 5 - Equity colaborativo con fondos de inversión 864
6. Propuesta 6 - Creación de un esquema de valoración y calificación de emisores 866
7. Propuesta 7 - Crowdfunding como alternativa de capital para las fintech 867
8. Propuesta 8 - SOFICOs como plataforma de inversión para capital privado 869
9. Propuesta 9 - Asesoría independiente para financiación colaborativa 871
10. Propuesta 10 - Publicidad inteligente para las SOFICOs 873

11. Propuesta 11 - Integración de Fondos de Inversión como instrumentos de pago 875
12. Propuesta 12 - Lineamientos de comunicación financiera en entornos digitales 877
13. Propuesta 13 - Reglas uniformes para actividades de intermediación en valores 879

VIII. Seguros en movimiento: Intermediación digital y sostenibilidad del sistema 882

A. Explicación: ¿Cuáles son las formas de comercialización de los seguros en Colombia? 883
El SOAT en Colombia 887
B. Diagnóstico: ¿Cuál es el panorama del SOAT en Colombia? 895
C. Propuesta sobre la intermediación de seguros 903
1. Propuesta 1 - Tarifación diferencial por riesgo objetivo 903
2. Propuesta 2 - Tarifación basada en uso o riesgo real 905
3. Propuesta 3 - Facilidades de pago para ampliar cobertura 907
4. Propuesta 4 - Alianzas público–privadas para control digital del SOAT 908
5. Propuesta 5 - Plataformas seguras y verificación automatizada del SOAT 910
6. Propuesta 6 - Sistema de puntos en la licencia de conducción vinculado al SOAT 912
7. Propuesta 7 - Modificación del Registro Único de Seguros 915

Prólogo

Un tsunami regulatorio para Colombia

¿Cómo deberíamos transformar el sistema financiero en Colombia? ¿Cuáles son los principales retos a los que nos enfrentamos como industria actualmente? ¿Qué acciones deberían poner en marcha un nuevo Gobierno y Congreso para responder efectivamente a estos retos? Estas son algunas de las preguntas que nos han obsesionado en Colombia Fintech durante los últimos meses.

Durante los últimos años el país ha avanzado significativamente en profundizar el acceso al sistema financiero. En este proceso las fintechs y entidades financieras han jugado un papel fundamental: la digitalización y el acceso a productos de depósito han permitido a los colombianos avanzar hacia la formalización y el bienestar económico. Sin embargo, para muchas personas y empresas en el país el sistema financiero sigue siendo costoso, distante, y poco ajustado a sus necesidades.

Teniendo este panorama en mente, y buscando contribuir al cierre de las brechas existentes, el equipo de Colombia Fintech ha trabajado de manera constante para presentar el documento **"Colombia Fintech 2026-2030: Hoja de ruta para un sistema financiero incluyente, competitivo e innovador".** Esta apuesta es el resultado del trabajo constante y compromiso de las 14 personas que hacen parte del equipo de la Asociación.

Como lo verán a lo largo de este documento, esta hoja de ruta representa el proyecto más ambicioso que nos hemos planteado como Asociación y como industria, hasta el momento. En consecuencia, Colombia Fintech 2026-2030 es el resultado de un proceso abierto, deliberativo y propositivo. Durante los últimos seis meses, las más de 390 empresas que hacen parte de Colombia Fintech identificaron los principales retos y oportunidades, y conjuntamente discutieron sobre la conveniencia de sus propuestas para transformar el sistema financiero.

Es así que como industria presentamos una visión compartida para impulsar una verdadera transformación del sistema financiero. Las propuestas y recomendaciones que hacen parte de esta hoja de ruta van más allá de consideraciones sobre el bienestar particular de las empresas. Por el contrario, representan el compromiso de la industria de Fintech para avanzar conjuntamente hacia la inclusión, la competencia y la innovación.

Los objetivos de inclusión, competencia e innovación enmarcan cada una de las propuestas de esta hoja de ruta. Desde Colombia Fintech creemos que el camino hacia el bienestar financiero de los colombianos requiere urgentemente de la puesta en marcha de una apuesta regulatoria integral.

Es momento de incomodarnos, y reconocer las brechas y tareas pendientes que nos impiden pasar del sistema financiero que tenemos al sistema financiero que queremos.

La regulación es fundamental para el desarrollo de la industria Fintech. A través de la regulación se crean las condiciones materiales para el funcionamiento del mercado: requisitos de entrada, incentivos para los participantes, dinámicas de gobernanza, entre otros. Por eso, se requiere de una visión renovada y ambiciosa que conduzca a la transformación del sistema financiero en uno incluyente, competitivo e innovador.

Es por eso que, como industria Fintech proponemos un tsunami regulatorio para el país. Un tsunami no es una simple ola. Cuando un tsunami llega a la costa, no choca y se retira; en cambio, avanza con una fuerza implacable, inundando todo a su paso y reconfigurando el paisaje. El poder de un tsunami se deriva de su potencial de transformación. Ahora bien, cuando hablamos de regulación, un tsunami suele interpretarse como una "avalancha" de normas expedidas en un periodo relativamente corto.

El poder transformacional de un tsunami regulatorio depende del propósito que lo motive. La reconfiguración del entorno no depende de una reacción superficial a las problemáticas y dinámicas planteadas por el mercado. Cuando la regulación es intencional y tiene un propósito claro, se alcanzan resultados específicos en un mercado.

Colombia necesita de un tsunami regulatorio para transformar el sistema financiero. El país puede (y debería ser) un referente en innovación financiera a nivel regional y mundial. La revolución impulsada por la industria fintech no es una ola que se aproxima, es un tsunami que ya ha tocado nuestras costas. Este movimiento imparable ha traído consigo una oferta diversa y robusta, lista para responder a una población que demanda servicios financieros digitales más eficientes, inclusivos y personalizados.

Para que esta revolución fintech tenga un mayor poder transformador necesitamos de un tsunami regulatorio que tenga la fuerza suficiente para: remover obstáculos, inundar el mercado de oportunidades, y reconfigurar la industria en una más eficiente e inclusiva. Así, la fuerza de este tsunami se convierte en una corriente que complementa la revolución fintech con propósitos y resultados claros.

El país está listo para salir de la zona de confort, y poner en marcha acciones decididas que nos lleven del país que tenemos al país que queremos.

Gabriel Santos
Presidente Ejecutivo
Colombia Fintech

Una hoja de ruta para un sistema financiero incluyente, competitivo e innovador

I.

Colombia Fintech:

El ecosistema que mueve a Colombia hacia el futuro

La industria de tecnología e innovación financiera (en adelante "fintech"), se compone de múltiples empresas, modelos de negocio y actividades. De acuerdo con el Banco de Pagos Internacionales (en adelante "BIS", por sus siglas en inglés)[1], el término "fintech" se refiere a la innovación financiera apalancada en la tecnología que tiene el potencial de generar nuevos modelos de negocio, aplicaciones, procesos o productos. Esta innovación impacta de manera sustancial los mercados e instituciones financieras, impulsando la provisión de servicios financieros más eficientes, inclusivos y competitivos, y contribuyendo a la transformación digital del sistema financiero.

Esta nueva ola de transformación ha impulsado la digitalización de los productos y servicios financieros, además de haber ampliado el uso de tecnologías especializadas para su desarrollo y despliegue. Este proceso también ha fomentado la innovación de la industria y ha intensificado la competencia en el sistema financiero. En una industria con más competidores, los nuevos actores fintech han apostado por ofrecer productos y servicios para llegar a los segmentos de la población subatendidos o completamente desatendidos por el sistema financiero tradicional.

Ahora bien, la creciente innovación y digitalización de los servicios financieros no solo han tenido efectos sectoriales, sino que también han incidido en distintos ámbitos de la economía y han habilitado un desarrollo digital sin precedentes. En su conjunto, este proceso plantea grandes oportunidades para el cumplimiento de diversos objetivos de política pública, como lo son impulsar el desarrollo económico, disminuir la informalidad, profundizar la bancarización e, incluso, apoyar los objetivos de reducción de la pobreza.

Aparte de la inclusión financiera, la incidencia de la industria fintech ha logrado mejorar la oferta de valor del sistema financiero. En cuanto a las actividades realizadas por la industria fintech, es posible encontrar múltiples clasificaciones o aproximaciones. De acuerdo con el BIS[2] las actividades fintech pueden clasificarse la siguiente forma:

---

1 Ehrentraud, J. Garcia Ocampo, D., Garzoni, L., & Piccolo, M. (2020). Policy responses to fintech: a cross-country overview (FSI Insights No 23). Bank for International Settlements. Disponible en: https://www.bis.org/fsi/publ/insights23.pdf

2 Ibid.

- depósitos y préstamos;
- captación de capital y fuentes de financiación alternativas;
- gestión de activos, negociación y servicios relacionados;
- servicios de pagos, compensación y liquidación;
- seguros;
- y criptoactivos.

Otra posible clasificación es la propuesta por el equipo especializado en fintech de la Oficina de la Asesora Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Salud Financiera (en adelante "UNSGSA" por sus siglas en inglés). Esta entidad agrupa a las actividades fintechs en categorías más amplias: (i) pagos, (ii) crédito y (iii) ahorro y seguros[3]. Al respecto, se debe destacar que cada una de estas categorías puede estar subdividida en diferentes modelos de negocio y actores que prestan este tipo de servicios. En las siguientes secciones se ahonda en la composición del ecosistema fintech colombiano y la clasificación utilizada por Colombia Fintech para agrupar a las fintechs que realizan una misma actividad.

A. ¿Qué es Colombia Fintech?

La Asociación Colombiana de Empresas de Tecnología e Innovación Financiera "Colombia Fintech" es la organización que representa a la industria de tecnología e innovación financiera en el país, y agrupa a más de 390 empresas que ofrecen una amplia variedad de servicios financieros digitales. La industria fintech ha logrado consolidarse en los últimos años y demostrar su aporte al desarrollo económico; a la inclusión financiera y la reducción de la pobreza; a la transformación digital e innovación; y a la profundización de la competencia en el sistema financiero.

De estas más de 390 empresas, aproximadamente el 75% son fintechs. Este grupo de empresas, a su vez, se divide en nueve verticales, que son los grupos de fintechs que realizan un conjunto de actividades similares o que ofrecen productos o prestan servicios comunes. Las nueve verticales de la industria en Colombia son:

- Crédito Digital
- Pagos Digitales
- Neobancos
- Finanzas Empresariales
- Crowdfunding
- Cripto y Blockchain
- Personal Finance Management (en adelante "PFM" por sus siglas en inglés) y Wealthtech
- Insurtech
- Regtech

3 UNSGSA fintech Working Group & Cambridge Centre for Alternative Finance (CCAF). (2019). Early lessons on regulatory innovations to enable inclusive fintech: Innovation offices, regulatory sandboxes, and RegTech. Disponible en: https://www.unsgsa.org/sites/default/files/resources-files/2020-09/UNSGSA_Report_2019_Final-compressed.pdf

A lo largo del documento se ahondará en los productos ofrecidos y los servicios provistos por cada una de las verticales. Así como sus retos y perspectivas para el futuro.

Además de las verticales en sí, es importante mencionar cómo se compone el ecosistema fintech en Colombia. La vertical más grande de Colombia Fintech, por número de empresas, es la de Crédito Digital, que representa el 38.1% de las fintechs del sector. Le siguen en participación del total de fintechs las verticales de Pagos Digitales, que representa el 33.3%, y la vertical de Crypto y Blockchain, con una participación del 8.7%. En conjunto, estas tres verticales dominan el panorama al concentrar más del 80% de las empresas de toda la industria.

Las demás verticales agrupan la participación restante, destacándose Finanzas Empresariales y Regtech, cada una con una representación del 5.6% del total de empresas. Se debe destacar que las verticales con la menor participación están, en su mayoría, sometidas a una reglamentación más estricta y a requisitos de licenciamiento, tal es el caso de Neobancos (2%), Crowdfunding (1.6%) e Insurtech (1.2%). Finalmente, la vertical de PFM y Wealthtech representa el 4%.

Por su lado, el 25% restante de empresas asociadas a Colombia Fintech incorpora compañías relacionadas con la industria de innovación financiera que no proveen directamente estos servicios. Este es el caso de los bancos tradicionales, las aseguradoras, las firmas de abogados, las empresas tecnológicas, entre otros. Este esquema facilita la interacción necesaria entre los actores relevantes del ecosistema, y permite la construcción de una visión holística respecto de las oportunidades y obstáculos de la industria.

A partir de lo anterior, Colombia Fintech tiene como objetivo estratégico desarrollar entornos normativos propicios para fomentar la innovación y mejorar la inclusión financiera mediante el establecimiento de asociaciones estratégicas sólidas, impulsando el liderazgo de pensamiento, y generando confianza y credibilidad. A partir de este objetivo, Colombia Fintech presenta el documento **Colombia Fintech 2026-2030: Hoja de ruta para un sistema financiero incluyente, competitivo e innovador**.

Con el propósito de contribuir en la construcción de política pública, la industria de tecnología e innovación financiera presenta una serie de ideas y recomendaciones para promover un sistema financiero innovador, incluyente y competitivo. Las recomendaciones presentadas se derivan de tres objetivos fundamentales:

- Promover la innovación como una herramienta de transformación económica y social;
- Fomentar la adopción masiva de servicios financieros digitales y profundizar la inclusión financiera digital;
- Impulsar la competencia en el sistema financiero a través de la llegada de nuevos actores y el desarrollo de nuevos modelos de negocio.

Estos objetivos, como se mostrará a lo largo de este documento, son fundamentales para alcanzar metas más amplias y generar las condiciones propicias para generar crecimiento económico, desarrollo social y atraer inversión extranjera al país. La industria fintech está lista para contribuir a la estructuración de la política pública en los próximos años de manera constructiva y clara.

En general, este documento busca presentar el contenido y alcance de lo que se ha denominado el tsunami regulatorio que Colombia necesita. Como se explicará a continuación, un tsunami regulatorio se refiere a un proceso de transformación profunda del sistema financiero que busca remover obstáculos, inundar el mercado de oportunidades, y reconfigurar la industria en una más eficiente e inclusiva.

B. La misión y los principios del ecosistema fintech en Colombia

Colombia Fintech es el ecosistema que mueve a Colombia hacia el futuro. Bajo esta premisa, Colombia Fintech busca impulsar el desarrollo económico de la sociedad colombiana, por lo que ha planteado una misión y una visión que son fundamentales para comprender lo que se persigue con este documento:

Misión: Promovemos el desarrollo y la aceleración del ecosistema fintech en Colombia representando a nuestros miembros, apoyando proyectos de política pública, regulación e inclusión financiera, y generando información y conocimiento relevante. Asimismo, fomentamos la colaboración entre actores nacionales e internacionales.

Visión: Ser referentes del sector fintech en América Latina y posicionarnos a nivel internacional como un destino relevante de inversión. Destacarnos como un gremio influyente en la generación de innovación para impulsar la inclusión financiera y guiar la evolución del ecosistema financiero digital en Colombia.

Con base en esta misión y visión, Colombia Fintech ha desarrollado una serie principios estratégicos que enmarcan las acciones de la asociación:

- **Innovación:** generar iniciativas y proyectos de alto impacto.
- **Inclusión:** trabajar para fortalecer la inclusión financiera en el país.
- **Disrupción:** Impulsar la creación de soluciones que cambien radicalmente la forma en que se viven los servicios y productos financieros.
- **Liderazgo:** representar al gremio con responsabilidad y propósito.
- **Trascendencia:** influir en lo que es importante y significativo para el gremio.

II.

Un tsunami regulatorio para Colombia

A. ¿Qué es un "tsunami" regulatorio?

El concepto de un "tsunami regulatorio" no describe un simple ajuste en el marco normativo, sino una transformación profunda y acelerada de la regulación. A diferencia de una regulación incremental que solo busca corregir fallas puntuales, este movimiento de política pública es una fuerza que rediseña por completo las reglas del juego. Específicamente, estos procesos **remueven** obstáculos derivados de la desactualización de las normas; **inundan** el mercado de oportunidades al incentivar nuevos modelos de negocio; y **reconfiguran** la industria con reglas que generan un nuevo panorama de eficiencia e inclusión.

Para efectos de este documento, y como se mostrará a lo largo del mismo, desde Colombia Fintech se entenderá por tsunami regulatorio el **fenómeno de transformación acelerada y coordinada del marco normativo financiero mediante la implementación simultánea o secuencial de múltiples regulaciones, políticas públicas e instrumentos de supervisión específicamente diseñados para habilitar, regular y supervisar las actividades de innovación financiera digital.** Esto con el propósito de transformar el sistema financiero buscando poner a los **usuarios en el centro, respondiendo efectivamente a riesgos emergentes pero, ante todo, a las nuevas condiciones de mercado impulsadas por la tecnología y la entrada de nuevos actores al mercado.** Es una combinación de inclusión, profundización de la competencia, y promoción de la innovación.

Frente a la industria de innovación financiera, a nivel internacional se ha reconocido el rol de la regulación en su desarrollo. A partir de este enfoque, la regulación se concibe como un habilitador para la transformación digital en el sistema financiero, permitiendo la entrada de nuevos actores, habilitando el uso de la tecnología y reconociendo nuevos modelos de negocio innovadores. Estas consideraciones son particularmente relevantes en el sistema financiero.

Tradicionalmente, los mercados financieros han tenido un alto nivel de concentración. Por su carácter y relevancia sistémica, la actividad financiera tiene elevados requisitos de capital, un estricto régimen de gestión del riesgo, mecanismos para lidiar con las asimetrías de información inherentes a la misma, dependencia de infraestructura a gran escala y estricta

supervisión. A cambio de la estabilidad financiera y minimización del riesgo sistémico, tradicionalmente se aceptaba la concentración del mercado en pocos actores que pudieran cumplir estos requisitos[1].

Sin embargo, esta aproximación se ha transformado recientemente. Buscando alcanzar objetivos como la inclusión financiera, la profundización de la competencia, y la innovación en el sistema financiero, los reguladores han buscado disminuir las barreras de entrada al mercado. Esta concepción es especialmente importante para conseguir una transformación efectiva porque, al implementarse, permite obtener un equilibrio entre innovación disruptiva y manejo de los riesgos asociados. Así, este enfoque considera meticulosamente el alcance de los riesgos asociados a cada actividad fintech, su similitud con las actividades financieras tradicionales y su potencial impacto en la estabilidad financiera para conseguir la protección del consumidor y los objetivos de inclusión financiera.

Bajo las consideraciones sobre la relevancia de profundizar el acceso al sistema financiero y empoderar a los usuarios, la regulación ha buscado no únicamente reaccionar al desarrollo del mercado, sino impulsar proyectos que generen resultados concretos en el mercado. Lo anterior, supone crear condiciones materiales concretas, a través de la regulación, que impulsen la competencia y, consecuentemente, el empoderamiento de los consumidores financieros.

A nivel internacional, sobresalen una serie de casos de implementación exitosa de tsunamis regulatorios, a través de políticas específicas o la adopción de un enfoque continuo de profunda transformación del sistema financiero. Estos casos pueden convertirse en un referente para Colombia. Dentro de este grupo de referentes destacan cinco casos: Brasil, Reino Unido, India, la Unión Europea y Estados Unidos. A continuación se ahonda en las transformaciones que se dieron a partir de los respectivos tsunamis regulatorios:

> › **Brasil:** El Banco Central de Brasil (en adelante el "BCB") impulsó desde 2013 una verdadera reconfiguración del sistema financiero con una visión e intención clara: (i) mayor inclusión financiera; (ii) legislación moderna; (iii) mayores eficiencias en el sistema financiero; y (iv) crédito más asequible. Esta aproximación permitió al regulador impulsar proyectos específicos que les permitieran reconfigurar la industria y transformar el funcionamiento del mercado.
>
> La creación de Pix como sistema de pagos instantáneos representó un cambio estructural en la forma en que los ciudadanos accedían y utilizaban los servicios financieros. Este esquema fue concebido por

1 Doe, J. (2024). *Competition: A Catalyst for Financial Inclusion*. CGAP. Disponible en: https://www.cgap.org/blog/competition-catalyst-for-financial-inclusion

el BCB no solo como respuesta a limitaciones operativas presentes en el mercado, sino como un instrumento de política pública para aumentar la competencia y expandir la inclusión financiera a través de los pagos digitales instantáneos. En sus primeros cinco años de operación, Pix ha transformado por completo el paisaje en Brasil.

Actualmente, 170,2 millones de personas utilizan PIX, aproximadamente el 93%[2] de la población adulta, y más del 98%[3] de los comercios lo aceptan como medio de pago. De esta manera, PIX moviliza más de dos veces el Producto Interno Bruto (en adelante "PIB") del país cada trimestre[4]. Para 2024 ya era el método de pago más utilizado en la economía, con un 46% de las transacciones realizadas a través de este sistema. Además de su impacto en acceso e inclusión, la implementación de Pix también buscó integrar nuevos actores fintech al sistema con el objetivo de multiplicar la innovación y reducir los costos de acceso a productos y servicios financieros[5].

El caso del tsunami regulatorio de Brasil representa la intervención pública con una visión clara y enfocada en la generación de disrupciones normativas enfocadas en el desarrollo de la innovación, inclusión y competencia en el mercado.

› Reino Unido: Este país fue pionero en la implementación progresiva del Open Banking, que como nuevo paradigma de manejo de los datos revolucionó el acceso y portabilidad de datos financieros, creando un ecosistema de innovación y competencia sin precedentes.

› India: Este país desarrolló e implementó el sistema de pagos instantáneos Unified Payments Interface (en adelante "UPI"), el cual transformó radicalmente la inclusión financiera digital y democratizó el acceso a servicios financieros para millones de ciudadanos.

› Unión Europea: Este bloque de países implementó de manera secuencial la Directiva de Servicios de Pago 2 (en adelante "PSD2"), que habilitó modelos de banca abierta y nuevos servicios de pago. Esta nueva regulación se derivó de una revisión de la regulación

2 Godinho, L. (2025). Pix drives sharp decline in cash use in Brazil. Valor International. Disponible en: R https://valorinternational.globo.com/markets/news/2025/07/16/pix-drives-sharp-decline-in-cash-use-in-brazil.ghtml

3 Banco Central do Brasil. (2024). O brasileiro e sua relação com o dinheiro - Pesquisa 2024. Disponible en: https://www.bcb.gov.br/content/cedulasemoedas/pesquisabrasileirodinheiro/Apresentacao_brasileiro_relacao_dinheiro_2024.pdf

4 Cálculos propios. Banco Central do Brasil. (2025). Conjunto de dados - Portal de Dados Abertos do Banco Central do Brasil. Dados Abertos – BCB. Disponible en: https://dadosabertos.bcb.gov.br/dataset

5 Zetta. (2022). New entrants in Brazilian fintech: A revolution in competition, and inclusion. Disponible en: https://somoszetta.org.br/wp-content/uploads/2022/05/3.-estudo-zetta-traduzido.pdf

impulsada desde el sector público que buscó modernizar el sistema de pagos, permitiendo dar acceso a terceros a la infraestructura de los bancos. Así mismo, esta Directiva reguló los servicios de iniciación de pagos. En general, el reconocimiento de la modernización del sistema de pagos y la existencia de nuevos actores, buscó también profundizar la competencia al permitir la entrada de nuevos jugadores.

› **Estados Unidos:** a través de la expedición de una regulación específica para las *stablecoins* por medio del *Guiding and Establishing National Innovation for U.S. Stablecoins Act* o GENIUS Act (por sus siglas en inglés) se busca otorgar certidumbre legal al uso de activos digitales. En concreto, la nueva normativa estadounidense establece unos parámetros claros en lo relacionado con la emisión, respaldo y supervisión de los *stablecoins*. Lo anterior, con el propósito de proteger a los inversionistas, reducir los riesgos asociados a los *stablecoins* y promover su innovación dentro del mercado de productos y servicios digitales.

Los casos anteriores demuestran que los reguladores crean condiciones materiales para el desarrollo de los mercados. Lejos de ser agentes pasivos, enfocados en corregir fallas puntuales, los reguladores pueden incidir en su funcionamiento. En el contexto del sistema financiero, las decisiones de los reguladores inciden en diferentes ámbitos de este mercado como los criterios de entrada a éste, la información que puede ser compartida, o la infraestructura que debe ser usada. Lo anterior, da cuenta que la regulación juega un rol clave no sólo en el funcionamiento sino en el desarrollo de un mercado.

Los ejemplos de tsunami regulatorio expuestos anteriormente demuestran que la regulación es clave para transformar un mercado. Sin embargo, esta regulación debe responder a una visión clara frente a los objetivos de política pública que persigue. En el caso de Estados Unidos, los reguladores buscaron reconocer y habilitar el desarrollo de la industria de criptoactivos a través del GENIUS Act al formular una regulación clara y equilibrada que les permitiera proteger a los consumidores e incentivar la innovación.

Por otro lado, el caso de Brasil demuestra que si los reguladores buscan impulsar los objetivos de inclusión y competencia deben crear las condiciones materiales para alcanzarlos. La puesta en marcha de Pix, como una infraestructura pública digital liderada por el gobierno, generó las condiciones materiales para desconcentrar el mercado e incentivar la competencia. Particularmente, Pix permitió que cualquier institución, independientemente de su tamaño, pudiera conectarse a un sistema interoperable, creando la oportunidad para el desarrollo de entidades novedosas y más pequeñas en el marco de la prestación de servicios de pagos[6].

6 Zetta (2024). How to lay the foundations of a competitive financial market in 10 steps. Disponible en: https://somoszetta.org.br/wp-content/uploads/2024/08/Zetta_10Passos_DIGITAL_V1.pdf

Igualmente, en el caso brasileño se debe destacar la importancia de la existencia de un mandato claro que le permitiera impulsar una serie de proyectos ambiciosos, como Pix. Específicamente, la Ley 12865 de 2013 marcó un hito al reconocer el mandato legal del BCB para adoptar medidas enfocadas en la promoción de la competencia, la inclusión financiera y la transparencia en la prestación de servicios de pago[7]. Adicionalmente, el BCB puso en marcha dos agendas de innovación financiera en los siguientes años: BCB# y BC+. A través de las cuales, el regulador buscó transformar el funcionamiento del sistema financiero con una visión clara respecto a los objetivos de política pública que se impulsarían a través de la regulación.

Por un lado, el regulador instauró la Agenda BCB# con el objetivo de promover la democratización financiera a través de la definición de una agenda de trabajo centrada en la evolución tecnológica. Lo anterior, con el propósito claro de abordar las principales problemáticas del sistema financiero y el sistema de pagos. Esta Agenda se estructura en torno a seis dimensiones: inclusión, competitividad, transparencia, educación, sostenibilidad y excelencia. Pix forma parte de las acciones de innovación que componen la dimensión de competitividad, con el fin de fomentar la competencia tanto en el Sistema Financiero Nacional como en el Sistema de Pagos Brasileño , además de reducir el costo de los instrumentos de pago para personas y comercios[8].

Por otro lado, la Agenda BC+, adoptada en el 2016, se enfocó en mejorar los servicios y productos financieros para los usuarios, contemplando desde la educación financiera, hasta la simplificación de las regulaciones, teniendo en cuenta la escala y el perfil de cada institución. En consecuencia, se puso en marcha una reformulación de las reglas, categorizando las instituciones según su escala y la importancia de sus actividades. Esto recibió inicialmente el nombre técnico de “segmentación prudencial”[9].

A partir de los anteriores referentes se puede comprender cómo lograr un cambio normativo efectivo que permita el desarrollo y transformación del sistema financiero. Sin embargo, la conceptualización, y consecuente implementación efectiva de un tsunami regulatorio debe considerar cuidadosamente los múltiples y complejos desafíos que enfrentan los reguladores en el contexto de la innovación financiera. Estos desafíos se resumen en los siguientes componentes:

---

7 Banco Central do Brasil (2023). Pix Management Report 2020-2022. Disponible en: https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/pix/relatorio_de_gestao_pix/pix_management_report_2023.pdf

8 Ibid.

9 Zetta. (2022). New entrants in Brazilian fintech: A revolution in competition, and inclusion. Disponible en: https://somoszetta.org.br/wp-content/uploads/2022/05/3.-estudo-zetta-traduzido.pdf

- La frecuente falta de experiencia especializada para evaluar adecuadamente los riesgos asociados a modelos de negocio disruptivos e innovadores;
- La existencia de actividades fintech emergentes que pueden encontrarse en zonas grises o completamente fuera del perímetro
- regulatorio tradicional;
- La tendencia institucional de los reguladores y tomadores de decisión de política pública hacia la aversión al riesgo, priorizando la estabilidad por encima de la innovación;
- Las limitaciones presupuestarias y de capacidad técnica de las entidades regulatorias;
- La potencial presión ejercida por actores incumbentes del sistema financiero tradicional para mantener el status quo y limitar la competencia.

Adicionalmente, un tsunami regulatorio efectivo debe abordar los nuevos riesgos sin frenar la innovación. Lo anterior, requiere de un enfoque basado en riesgos que reconozca los riesgos emergentes de modelos innovadores, sin generar cargas excesivas que afecten su desarrollo. Particularmente, los requerimientos regulatorios deben depender del perfil de riesgo de cada actividad fintech y la relevancia sistémica de la entidad[10].

Desconocer la relevancia de la proporcionalidad puede imponer cargas regulatorias excesivas a este tipo de proveedores que pueden afectar los objetivos de política pública asociados a la innovación financiera, como la inclusión de segmentos desatendidos[11]. De la misma manera, una carga regulatoria excesiva puede ser mayor para nuevos actores y actividades, lo que puede afectar los objetivos asociados a la eficiencia y promoción de la competencia asociados a la innovación financiera[12].

No obstante, se deben reconocer y mitigar una serie de riesgos inherentes a los modelos de negocio financieros puramente digitales, incluyendo riesgos de ciberseguridad, la alta dependencia en proveedores tecnológicos externos, y el manejo y almacenamiento de grandes volúmenes de datos sensibles. A su vez, dentro de estos riesgos emergentes de la industria fintech se encuentran riesgos en términos de estabilidad e inclusión, como potenciales riesgos sistémicos derivados de la creciente interconexión financiera y el surgimiento de nuevas dinámicas de exclusión financiera a través de la microsegmentación del riesgo mediante *Big Data* o sesgos algorítmicos en modelos de inteligencia artificial.

---

10 Alonso Gispert, T., Chatain, P.-L., Driessen, K. J. T., Queiroz Palermo, D., Plaitakis, A. I., Carjaval, A. M., & Dohotaru, M. (2023). Regulation and supervision of fintech: Considerations for EMDE policymakers. World Bank Group. Disponible en: http://documents.worldbank.org/curated/en/099735204212215248

11 Mazer, R., & McKee, K. (2018). Digital financial services for financial inclusion: A supervisor's overview. CGAP. Disponible en: https://www.cgap.org/sites/default/files/publications/DFS%20for%20Financial%20Inclusion%20-%20Tools%20for%20Supervisors.pdf

12 Alonso Gispert, T., Chatain, P.-L., Driessen, K. J. T., Queiroz Palermo, D., Plaitakis, A. I., Carjaval, A. M., & Dohotaru, M. (2023). Regulation and supervision of fintech: Considerations for EMDE policymakers. World Bank Group. Disponible en: http://documents.worldbank.org/curated/en/099735204212215248

Por consiguiente, cuando se diseña e implementa un tsunami regulatorio, es necesario seguir los principios de proporcionalidad y neutralidad tecnológica, además de un enfoque metodológico basado en riesgos. Este enfoque basado en riesgos se deriva de las consideraciones sobre el modelo de negocio, los canales de distribución utilizados, el estatus legal de las entidades, la regulación de proveedores de tecnología o infraestructura asociados, el tamaño y penetración en el mercado, y la complejidad del perfil de riesgo.

En este contexto, las diferentes aproximaciones regulatorias identificadas a nivel mundial demuestran que no existe una fórmula única para implementar un tsunami regulatorio exitoso. Cada jurisdicción debe desarrollar su estrategia considerando sus particularidades institucionales, capacidades regulatorias, dinámicas de mercado específicas, y objetivos de política pública prioritarios. Estos esfuerzos se deben complementar con otras herramientas como oficinas de innovación, sandboxes regulatorios, y esquemas de supervisión adaptativa que permitan un monitoreo efectivo de los riesgos emergentes y la promoción proactiva de la innovación financiera.

B. ¿Por qué Colombia necesita un tsunami regulatorio?

La transformación del sistema financiero es un factor determinante para el desarrollo económico, el crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza en Colombia. Tradicionalmente, la regulación financiera se centraba en mantener la estabilidad e integridad del sistema, abordando potenciales fallas de mercado y previniendo la materialización de riesgos sistemáticos. Actualmente, el enfoque regulatorio ha evolucionado hacia una visión más integral que reconoce la importancia estratégica de tres pilares fundamentales: la innovación tecnológica, la inclusión financiera y el fortalecimiento de la competencia. Esta transformación responde a la necesidad de abordar desafíos como el acceso desigual al sistema financiero, la concentración del mercado y las oportunidades que ofrece la digitalización.

La experiencia internacional demuestra que las intervenciones de política pública dirigidas a promover estos tres pilares han generado transformaciones sustanciales en los sistemas financieros. Los países que han logrado combinar efectivamente inclusión, competencia e innovación han experimentado mejoras significativas en el acceso, calidad y diversidad de servicios financieros, contribuyendo directamente al crecimiento económico y la reducción de desigualdades.

Para Colombia, el fortalecimiento de estos pilares representa una oportunidad única de construir un sistema financiero que no solo sea más estable y eficiente, sino que también se convierta en un motor de desarrollo inclusivo y reducción de la pobreza. La intersección entre

inclusión, innovación, y competencia crea un círculo virtuoso que amplía el acceso a servicios de calidad, reduce costos para los usuarios y estimula el crecimiento y desarrollo económico. A continuación señalamos la importancia de cada uno de estos factores.

C. Los tres pilares para un tsunami regulatorio

Nuestra propuesta para el desarrollo de un tsunami regulatorio en Colombia se basa en tres pilares que orienten los cambios normativos que se deben llevar a cabo para cumplir con los objetivos de política pública referenciados en los casos de éxito expuestos anteriormente. Estos pilares son: la inclusión, la competencia y la innovación.

Bajo este esquema, las propuestas que presentamos se enfocan en fomentar la inclusión financiera a nuevos sectores de la población colombiana. Esto a través de una mayor competencia entre agentes tradicionales del sector financiero y nuevos actores como las fintechs para, así, fomentar la innovación en el desarrollo de nuevos productos y servicios que se ajusten a las necesidades reales de los consumidores en el sector financiero.

1. Inclusión

Introducción

En general, la inclusión financiera, suele ser entendida como la capacidad de las personas y las empresas para acceder a una cuenta transaccional o a un instrumento electrónico que les permita almacenar dinero y, además, enviar y recibir pagos[13]. También implica el uso seguro de una variedad de productos y servicios financieros pertinentes, dentro de los que se incluyen los relacionados con el ahorro, el crédito, los pagos digitales y los seguros, así como el aprovechamiento de herramientas financieras accesibles y adecuadas para mejorar su calidad de vida.

Como destaca Banca de las Oportunidades[14], la inclusión financiera tiene cuatro dimensiones: acceso, uso, calidad y bienestar. El acceso suele entenderse como la habilidad de las personas y empresas para vincularse

13 Foundational Building Blocks Working Group, United Nations Secretary-General's Special Advocate for Inclusive Finance for Development. (2024). Policy Note: Foundational BuWilding Blocks for Financial Inclusion. Insights and Call to Action to Reach the Last Mile. Disponible en: https://www.unsgsa.org/sites/default/files/resources-files/2024-09/UNSGSA_FBB%20POLICY%20NOTE%202024.pdf

14 Banca de las Oportunidades (2024). Tres aproximaciones para la medición del bienestar financiero en Colombia. Disponible en: https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2024-11/Tres%20Aproximaciones%20para%20la%20Medici%C3%B3n%20del%20Bienestar%20Financiero%20en%20Colombia_0.pdf

al sistema financiero, usualmente, a través de una cuenta transaccional o un producto de depósito. El uso se refiere a la regularidad con las que las personas utilizan otros productos o servicios financieros como créditos, instrumentos de ahorro, inversión o de aseguramiento.

La dimensión de calidad se refiere al hecho de que estos productos y servicios financieros respondan efectivamente a las necesidades de los usuarios. Finalmente, la dimensión de bienestar se relaciona con una aproximación a la inclusión financiera. Se ha destacado la importancia de ir más allá del acceso al sistema financiero para garantizar una serie de resultados asociados a la protección de los consumidores y la educación financiera. En consecuencia, el bienestar o salud financiera se refiere a la capacidad de las personas y empresas de acceder a productos y servicios financieros para gestionar sus necesidades, perseguir sus metas, y lidiar efectivamente con choques externos o crisis[15].

La inclusión financiera es el primer pilar del tsunami regulatorio que Colombia necesita. Si bien el país ha tenido avances significativos en la dimensión de acceso, aún persisten retos en frente al uso, calidad y bienestar. Actualmente, los niveles de acceso a productos de depósito son casi universales: el 95.8% de los adultos en Colombia reportan tener uno de estos productos[16]. Lejos de ser una victoria contundente, parece ser un espejismo.

Los colombianos aún no logran una inclusión financiera *real* que conduzca a su bienestar. Gran parte de la población tiene una cuenta, pero no la usa. Como demuestran las cifras del Global Findex 2025[17], desde la perspectiva de la demanda, el acceso a cuentas es mucho menor: **sólo el 57% de los adultos encuestados reportaron tener una cuenta de depósito.** Adicionalmente, el efectivo sigue siendo el medio preferido por los colombianos y existen retos en materia de inclusión crediticia. Estos retos son obstáculos que limitan el desarrollo económico, la reducción de la pobreza, y, en general, el empoderamiento de los consumidores financieros.

Lo bueno

Respecto de este aumento en el acceso, se destacan las cuentas de dinero móvil o billeteras electrónicas. A nivel mundial, alrededor de la mitad de las cuentas existentes actualmente han sido habilitadas de manera virtual (a través de un teléfono móvil), y han fomentado la adopción de pagos

15 OECD. (2024). G20 Policy Note on Financial Well-Being. Disponible en: https://www.unsgsa.org/sites/default/files/resources-files/2025-01/7332c99d-en.pdf

16 Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia (2025). Reporte de Inclusión Financiera. Disponible: https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2025-06/BDO_RIF%202024_20062025.pdf

17 Klapper, L., Singer, D., Starita, L., & Norris, A. (2025). The Global Findex Database 2025: Connectivity and Financial Inclusion in the Digital Economy. Washington, DC: World Bank. Disponible en: https://www.worldbank.org/en/publication/globalfindex

digitales[18]. La tecnología móvil ha sido particularmente transformadora al permitir que segmentos de la población históricamente excluidos, con dificultades para acceder a los canales tradicionales, puedan vincularse al sistema financiero.

En este proceso, el acceso a un teléfono móvil ha jugado un papel clave: en contextos de bajos ingresos, esta es la forma en la que las personas acceden a internet. A nivel mundial, el 86% de los adultos tiene acceso a un celular abriendo una oportunidad para profundizar la inclusión financiera[19]. En consecuencia, se ha demostrado que la tecnología (los teléfonos y el internet) están revolucionando la inclusión financiera.

Ahora bien, Colombia ha avanzado, al igual que muchos otros países en el mundo, por una senda de reducción de la pobreza y de profundización de la inclusión financiera. Como se mostrará a continuación, los principales avances en inclusión financiera se han derivado del acceso casi universal a productos de depósito como cuentas transaccionales y depósitos de bajo monto. No obstante, aún se mantienen retos derivados del uso de estos productos y el acceso a productos de crédito.

Frente al panorama de la inclusión financiera desde la perspectiva de la oferta[20], el Reporte de Inclusión Financiera (en adelante "RIF") resume anualmente los avances y desafíos en esta materia. En términos de acceso, para el 2024 el 95,8% de los adultos en Colombia, es decir, 37,1 millones de personas, tenían al menos un producto de depósito. Este resultado es consistente con los avances internacionales en acceso a productos de depósito.

Frente a los productos de depósito, en el país se destacan las cuentas de ahorro o transaccionales y los depósitos de bajo monto[21]. Siguiendo la tendencia mundial descrita anteriormente, los depósitos de bajo monto (en adelante "DBM") ofrecidos a través de entidades financieras a través de aplicaciones virtuales han aumentado su relevancia recientemente. De

---

18 Klapper, L., Singer, D., Starita, L. & Norris, A. (2025). The Global Findex Database 2025: Connectivity and Financial Inclusion in the Digital Economy. Washington, DC: World Bank. Disponible en: https://www.worldbank.org/en/publication/globalfindex

19 Ibid.

20 En Colombia, de manera anual se presenta el Reporte de Inclusión Financiera (RIF) a partir de la información reportada, en su mayoría, por las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia. Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia. (2025). Reporte de Inclusión Financiera 2024. Disponible en: https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2025-05/BDO_RIF%202024_COMPLETO%201.pdf

21 Es un tipo de cuenta simplificada, generalmente ofrecida por entidades financieras o plataformas de dinero electrónico, diseñada para facilitar el acceso de la población a servicios financieros básicos. Estos depósitos tienen límites máximos en el monto de dinero que se puede tener y en las transacciones que se pueden realizar. Su principal característica es que se abren con requisitos mínimos de información y trámites, a menudo utilizando solo la cédula de ciudadanía.

acuerdo con el RIF 2024[22], el acceso a DBM ha crecido de manera considerable (31 puntos porcentuales en los últimos 4 años).

De hecho, los resultados recientes plantean que los depósitos de bajo monto han adquirido mayor tracción que las cuentas de ahorro: 24.8 millones de adultos tienen este tipo de productos activos. A pesar de que, en promedio, los DBM tiene un saldo menor (lo cual es explicado parcialmente por las restricciones legales existentes sobre el monto máximo de recursos que en estos se pueden almacenar), estos resultados demuestran la creciente importancia de estos productos para los colombianos. Así, es claro concluir que la tecnología fue la herramienta clave para desplegar la infraestructura de la inclusión, patrón que se hará evidente en las propuestas que se presentan en cada sección.

Lo malo

A pesar de los avances en inclusión financiera digital presentados anteriormente, aún persisten retos en la medida en que el acceso formal a DBM no se ha traducido en inclusión real, ni en bienestar financiero. No todos los segmentos de la población se han beneficiado en igual medida de las victorias recientes en inclusión financiera. De manera consistente, se ha encontrado que las mujeres, los jóvenes, los hogares de menores ingresos, y la población rural son quienes tienen menor probabilidad de acceder al sistema financiero formal[23]. Lo anterior, llama la atención sobre la importancia de seguir avanzado en políticas que profundicen la inclusión financiera.

Esta exclusión también se refleja en la discrepancia entre las mediciones de acceso desde la oferta y desde la demanda. Pese a los avances descritos en términos de productos de depósito, de acuerdo con los resultados del Global Findex 2025[24], en el país solo el 57% de los encuestados reportó tener una cuenta transaccional. Este resultado parece consistente con aproximaciones desde la demanda estimadas por el Banco de la República[25], donde el 67.5% de los encuestados respondió tener al menos un producto financiero.

Lo anterior señala que uno de los principales retos en materia de inclusión financiera es que el acceso formal a una cuenta no garantiza su uso habitual.

---

22 Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia (2025). Reporte de Inclusión Financiera 2024. Disponible: https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2025-06/BDO_RIF%202024_20062025.pdf

23 Foundational Building Blocks Working Group, United Nations Secretary-General's Special Advocate for Inclusive Finance for Development. (2024) & Klapper, L., Singer, D., Starita, L., & Norris, A. (2025)..

24 Klapper, L., Singer, D., Starita, L., & Norris, A. (2025). The Global Findex Database 2025: Connectivity and Financial Inclusion in the Digital Economy. Washington, DC: World Bank. Disponible en: https://www.worldbank.org/en/publication/globalfindex

25 Banco de la República (2024). Resultados de la encuesta de percepción sobre el uso de los instrumentos para los pagos habituales en Colombia - 2024. Disponible en: https://www.banrep.gov.co/es/publicaciones-investigaciones/encuesta-percepcion-uso-instrumentos-pagos/2024

Muchos usuarios pueden no saber que tienen un producto activo o, aunque lo sepan, no lo utilizan en sus transacciones cotidianas. Este fenómeno se refleja en la existencia de millones de cuentas inactivas, que son entendidas como aquellas en las que no se registran depósitos, retiros ni pagos digitales durante el último año.

Esta situación se enmarca en un contexto marcado por la prevalencia del uso del efectivo. A pesar de los esfuerzos en la digitalización de los pagos, el efectivo sigue siendo el medio de pago preferido por los colombianos. De hecho, el 79% de los pagos en Colombia se realizan en efectivo, mientras que apenas para el 14% de estos se emplean transferencias electrónicas y solo un 6% se efectúa a través de tarjetas débito[26].

La razón principal suele ser que las cuentas se usan solo para recibir pagos, tras lo cual, los fondos se retiran inmediatamente y las personas continúan operando en efectivo. Así mismo, puede que las consideraciones sobre la carga tributaria generada por el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) y las retenciones actúan como un desincentivo.

Además, pueden identificarse otros factores que influyen en estas dinámicas, como la falta de confianza en el sistema financiero y la capacidad financiera de los usuarios de estos productos. Dichos factores son especialmente relevantes cuando los usuarios dependen de terceros para realizar transacciones o temen cometer errores, como enviar dinero a la persona equivocada. En suma, el verdadero desafío no está solo en abrir cuentas, sino en lograr su adopción activa y autónoma, integrándolas en la vida financiera diaria de las personas.

Por otro lado, y más grave aún, **el crédito, verdadero motor de la movilidad social, sigue siendo un privilegio amurallado**. En el país, la profundización del acceso al crédito es una tarea pendiente. La penetración del crédito formal continúa estancada, con barreras persistentes para grandes segmentos de la población, especialmente mujeres, jóvenes, población rural y hogares de menores ingresos.

Desde 2020, el acceso al crédito formal está estancado en un 35,5% de la población adulta, apenas 0,2 puntos porcentuales por encima de 2023 y aun por debajo de los niveles prepandemia (cercanos al 40%), lo que significa que el sistema financiero está fallando en su función más transformadora. Durante 2024, el acceso al crédito vigente en Colombia experimentó un leve incremento, principalmente impulsado por la expansión de las tarjetas de crédito (23,3%) y, en menor medida, por el crédito de vivienda (3,1%).

Sin embargo, ambos productos siguen estando fuertemente concentrados en zonas urbanas. Este crecimiento fue parcialmente contrarrestado por una caída de 0,4pp tanto en el crédito de consumo como en el

26 Ibid.

microcrédito, que mantiene una penetración limitada en ciudades, a pesar de su mayor presencia en zonas rurales[27].

Al considerar entidades no tradicionales como empresas del sector real, las fintechs de crédito digital, y firmas de recuperación de cartera, el indicador de acceso al crédito se amplía significativamente, abarcando a casi la mitad de la población, e incorporando de manera destacada a personas jóvenes[28]. No obstante, persisten desafíos en la equidad y calidad de la inclusión financiera, ya que el acceso sigue concentrado en hombres en edad productiva (26 a 65 años) residentes en áreas urbanas, población relativamente reducida dentro del total de Colombia.

Lo feo

Uno de los efectos más preocupantes de las barreras persistentes que limitan el acceso al sistema financiero formal es el crecimiento sostenido del financiamiento informal. En Colombia, tanto personas como empresas recurren a mecanismos de crédito por fuera del sistema regulado, lo cual plantea serios riesgos en términos de sobreendeudamiento, sostenibilidad financiera, y protección al consumidor. Este fenómeno plantea no solo un riesgo para sus finanzas, sino también para su bienestar, dadas las prácticas abusivas que suelen presentarse en estos escenarios.

De manera general, el crédito informal incluye una amplia gama de prácticas que operan al margen del sistema formal. Dentro de estas se encuentran desde los préstamos de familiares o de conocidos, hasta esquemas más estructurados como cadenas de ahorro, casas de empeño y, en su expresión más riesgosa, los llamados "gota a gota". Aunque algunos de estos mecanismos pueden cumplir una función social, su uso generalizado refleja vacíos estructurales de acceso al financiamiento formal, especialmente para los segmentos más vulnerables.

El financiamiento informal es particularmente prevalente entre los hogares de bajos ingresos, y las micro y pequeñas empresas, que enfrentan mayores obstáculos para cumplir con los requisitos, garantías o trámites exigidos por las entidades financieras formales. Además, la rapidez en la entrega de recursos, la flexibilidad en los pagos y la menor exigencia de documentación hacen que muchos usuarios opten por estos esquemas, a pesar de sus altos costos.

Las tasas efectivas que enfrentan quienes acceden a estos mecanismos pueden multiplicar varias veces el valor del préstamo inicial,

27 Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia (2025). Reporte de Inclusión Financiera 2024. Disponible en: https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2025-06/BDO_RIF%202024_20062025.pdf

28 Ibid.

especialmente en el caso del "gota a gota", donde los plazos son extremadamente cortos y la frecuencia de pago alta, traduciéndose en pagos diarios o semanales. **Esto genera una presión constante sobre el flujo de caja de los hogares y negocios, limitando su capacidad de ahorrar, invertir y crecer financieramente, y perpetuando ciclos de endeudamiento difíciles de romper**. Este financiamiento informal no es un problema marginal, por el contrario, es una consecuencia directa de las barreras impuestas por la regulación del sistema financiero.

La informalidad del financiamiento también tiene implicaciones sobre la estabilidad y seguridad de quienes acceden a estos productos. No existen mecanismos efectivos de protección al consumidor, resolución de disputas, ni garantías contractuales claras, lo que deja a muchas personas expuestas a prácticas abusivas o incluso a riesgos físicos. En este contexto, **el crédito informal no solo es una alternativa costosa, sino una manifestación de exclusión financiera persistente que limita el desarrollo económico y social de millones de personas**.

El financiamiento informal obliga a los segmentos más vulnerables a acudir a créditos informales con tasas que pueden alcanzar el 382,6% para personas y el 666,5% para empresas. Estas condiciones imponen cargas asfixiantes que terminan atrapando a familias y pequeños negocios en ciclos de pobreza[29]. Desde una perspectiva de política pública, la prevalencia de este mercado informal es la manifestación más cruda del fracaso de la inclusión. Además, el "gota a gota" pone de presente a un Estado que, al no proveer herramientas de progreso, abandona a sus ciudadanos más vulnerables a mecanismos de explotación.

Tareas pendientes

Colombia necesita de un sistema financiero más incluyente. Lo anterior, requiere reconocer la importancia de ir más allá del acceso, generando soluciones que se ajusten a las necesidades de los consumidores financieros. La evidencia sugiere que los servicios financieros digitales han sido adoptados por los colombianos, pero es necesario eliminar fricciones y distorsiones que mantienen la preferencia por el efectivo y la desconfianza en el sistema financiero.

Las brechas entre oferta y demanda, la exclusión de ciertos grupos poblacionales y las limitaciones en el acceso y uso del crédito ponen en evidencia que aún queda camino por recorrer. Impulsar la inclusión y

29 ANIF & Colombia Fintech. (2025). Análisis de cambios metodológicos de la tasa de usura y su impacto en la inclusión financiera: un enfoque para el desarrollo económico sostenible en Colombia. ANIF Centro de Estudios Económicos. Disponible en: https://www.anif.com.co/mp-files/anif-colombia-fintech-analisis-de-cambios-metodologicos-de-la-tasa-de-usura-y-su-impacto-en-la-inclusion-financiera-un-enfoque-para-el-desarrollo-economico-sostenible-en-colombia.pdf/

el bienestar financiero requieren de políticas públicas que reconozcan estas desigualdades y promuevan soluciones sostenibles. Estas soluciones deberán centrarse en el uso efectivo de los productos y servicios financieros, y en una mayor equidad territorial, de género y de ingresos.

2. Competencia

Introducción

Un sistema financiero con poca competencia afecta a toda la población, y, especialmente, a aquellos que deben pagar más por productos y servicios que no se ajustan a sus necesidades. Las principales barreras para la adopción de servicios financieros por parte de la población excluida son aquellas relacionadas con la confianza en las instituciones financieras, los costos de los productos y servicios, y la distancia necesaria para acceder a ellos. Cuando hay más competencia, los consumidores son los principales beneficiados.

Al considerar las razones que explican la autoexclusión del sistema financiero, a nivel mundial se ha encontrado que la principal razón para no tener una cuenta de depósito es no tener suficiente dinero para abrirla[30]. Sin embargo, en América Latina esta no es la principal barrera. En la región, el 57% de las personas reportaron que no acceden al sistema financiero debido a que los costos asociados a los servicios financieros son muy altos, según datos del Global Findex 2025[31]. Este ha sido un resultado consistente en la región durante los últimos años. Esta percepción de altos costos puede deberse a una falta de competencia en el sistema, lo cual llamaría la atención sobre la relevancia de intervenciones de política pública que busquen abrir el sistema financiero y aumentar la competencia como mecanismo para profundizar la inclusión financiera y empoderar a los consumidores.

La competencia es un componente fundamental para el correcto funcionamiento de los mercados y se asocia con mejores resultados en los mercados financieros[32]. Particularmente, estos efectos se reflejan en una reducción de costos, aumento de la innovación en el sistema financiero, y una mejor calidad de los productos y servicios para los consumidores. Lo anterior, puede tener un efecto mayor en los segmentos de la población que no tienen un acceso completo al sistema financiero o que se encuentran totalmente excluidos del sistema financiero, ya que esa innovación se traduce en una mejor adaptación a sus necesidades y, consecuentemente, a menores costos.

---

30 Klapper, L., Singer, D., Starita, L., & Norris, A. (2025). The Global Findex Database 2025: Connectivity and Financial Inclusion in the Digital Economy. Washington, DC: World Bank. Disponible en: https://www.worldbank.org/en/publication/globalfindex

31 Ibid.

32 Doe, J. (2024). Competition: A Catalyst for Financial Inclusion. CGAP. Disponible en: https://www.cgap.org/blog/competition-catalyst-for-financial-inclusion

La regulación financiera, tradicionalmente, se ha concentrado en garantizar la estabilidad del sistema. Dada su relevancia sistémica, el mercado financiero se ha caracterizado por tener pocos agentes. Lo anterior, se deriva del hecho de que las entidades financieras deben cumplir con requerimientos de capital y regulación prudencial, seguir una supervisión estricta, asumir una reportería constante, entre otros. Ahora bien, aunque estos requisitos son relevantes, en la práctica pueden generar barreras de entrada al mercado que pueden conducir a la concentración en el mercado. Bajo el enfoque tradicional, los reguladores estaban dispuestos a tener mercados con menos competencia, permitiendo cierto nivel de concentración, a cambio de garantizar la participación de entidades idóneas y la estabilidad del mercado.

Sin embargo, la creciente digitalización del sistema financiero, el surgimiento de la industria fintech, y las consideraciones sobre la inclusión financiera, han llevado a los reguladores a cambiar su aproximación. A pesar de que el objetivo de la regulación financiera sigue siendo el mismo, a través del enfoque basado en riesgos y la intención de generar mejores resultados en la provisión de servicios financieros, se ha cambiado el paradigma. Particularmente, los reguladores han buscado promover la competencia de manera responsable como un mecanismo para incentivar la innovación y profundizar la inclusión financiera.

De acuerdo con el Informe Especial 2025 sobre Concentración y Competencia en los Mercados de Crédito y Depósitos del Banco de la República[33], **el sistema financiero colombiano muestra señales de mayor dinamismo competitivo principalmente impulsadas por la expansión de las tecnologías digitales y la entrada de nuevas entidades**. En el segmento de cuentas de ahorro se destaca una disminución en la concentración, explicada por la participación creciente de nuevos actores, como los neobancos, que han adoptado estrategias de captación más atractivas, como tasas de interés competitivas y modelos digitales orientados al usuario. Estos movimientos reflejan una mayor diversidad de opciones para los consumidores y un entorno financiero cada vez más abierto, innovador y competitivo.

La dinámica competitiva del sector financiero presenta hallazgos diversos. El Índice de Lerner[34] muestra que las entidades mantienen una capacidad limitada para influir en los precios del mercado intermediado[35]. Este indicador alcanzó niveles históricamente altos (cercanos al 75%) durante el segundo trimestre de 2020, coincidiendo con la implementación del

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

34 Es la medida estándar utilizada para medir el poder de mercado de una empresa, esta establece que tanto pueden subir el precio respecto de sus costos.

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

Coeficiente de Fondeo Estable Neto (en adelante "CFEN") y los efectos de la pandemia del COVID-19, cuando las tasas de captación descendieron más rápido que las de colocación. Posteriormente, en un contexto de incremento de la tasa de política monetaria observado desde 2022, el margen entre colocaciones y captaciones se redujo, llevando el índice a niveles en torno al 32%, nivel en el que se ha mantenido desde entonces, lo que refleja una menor capacidad de los establecimientos de crédito para ejercer poder de mercado.

A su vez, la H-estadística de Panzar y Rosse[36] se ha mantenido alrededor de 0,5 en Colombia, lo que refleja un entorno de competencia imperfecta con libre entrada[37]. Lo anterior sugiere que las entidades financieras compiten en un contexto donde la diferenciación de productos y servicios es una característica relevante del mercado, permitiendo cierto grado de libertad para la entrada y salida de participantes sin evidencias de colusión ni cartelización. Ahora bien, estudios[38] confirman esta tendencia en el país en términos históricos, ubicando la H-estadística ligeramente por debajo de 0,6 entre 2004 y 2013, valores que son consistente con una estructura de competencia monopolística moderada, propia de sistemas financieros consolidados, pero con dinámica competitiva activa.

De forma complementaria, **estimaciones del Índice de Boone[39] evidencian una disminución progresiva de la competencia desde 2002, con valores positivos que apuntan a una estructura oligopólica, dominada por un número limitado de actores**. No obstante, los análisis del Banco de la República y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante "OCDE") coinciden en que los altos márgenes del sistema no obedecen a prácticas anticompetitivas, sino a brechas de eficiencia operativa y asimetrías en costos de intermediación. En consecuencia, si bien persisten concentraciones de mercado relevantes, existe una industria con competencia funcional, pero heterogénea entre segmentos.

Ahora bien, en Colombia, al igual que en otras jurisdicciones, los reguladores han intentado promover la innovación y la competencia con el propósito de mejorar la provisión de servicios financieros. Esta es una tendencia global y regional, ya que en países que tienen segmentos amplios de la población con acceso incompleto o excluidos del sistema financiero

---

36 Medida del grado de contestabilidad del mercado financiero (capacidad de las empresas de entrar y salir del mercado con rapidez) que se centra en observar la sensibilidad de los ingresos frente a los precios de los factores de producción.

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

38 Daude, C., & Pascal, J. (2015), "Efficiency and Contestability in the Colombian Banking System", OECD Economics Department Working Papers, No. 1203, OECD Publishing, Paris. Disponible en: https://doi.org/10.1787/5js30twjgm6l-en.

39 Torres, A., & Castaño, J. D. (2020). Concentración bancaria, competencia y estabilidad financiera en Colombia. Revista De Economía Del Rosario, 23(1), 5-30. Disponible en: https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/economia/a.8632

tradicional, los gobiernos han buscado impulsar regulaciones que abran el sistema financiero a nuevos jugadores como las fintechs. De hecho, **la evidencia internacional demuestra que una competencia puede potenciar la resiliencia sistémica, mejorar la calidad del servicio y facilitar una inclusión más significativa y responsable**[40].

Lo malo

En términos generales, el sistema financiero colombiano ha sido reconocido como uno de los más estables en la región. Sin embargo, este se suele enfrentar al reto de profundización de la competencia antes descrito. **La situación de competencia en el sector financiero colombiano se caracteriza por una compleja interacción entre factores estructurales, dinámicas de mercado y un marco regulatorio con mandatos mixtos**. Esto, en su conjunto, configura un panorama con importantes niveles de concentración y desafíos persistentes para una competencia equitativa.

En cuanto a la estructura y concentración del mercado, el sector bancario colombiano exhibe una concentración notable. De acuerdo con Cuesta & Roa[41], a corte de junio de 2025 el sector está conformado por 55 establecimientos de crédito. No obstante, un estudio técnico del Banco Mundial señala que, **para 2020, trece conglomerados financieros concentraban más del 90% de los activos del sector bancario**[42]. Además, este mismo estudio señala que estos conglomerados mantienen una participación significativa en los mercados de crédito no bancario, fondos de pensiones, fondos mutuos y seguros, evidenciando un alto grado de integración y concentración en la estructura del sistema financiero nacional.

Ahora bien, las cifras en el mercado de crédito también reflejan esta concentración. A junio de 2025, **los cinco establecimientos de crédito más grandes del país concentran alrededor del 72% de la cartera total de crédito, lo que refleja una estructura de competencia moderadamente concentrada**[43]**.** En línea con esto, el Índice Herfindahl-Hirschman[44] (en

---

40 Doe, J. (2024). Competition: A Catalyst for Financial Inclusion. CGAP. Disponible en: https://www.cgap.org/blog/competition-catalyst-for-financial-inclusion

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

42 Arvai, Z., & Letelier, R. (2021) Colombia - Financial Sector Assessment Program : Technical Note – Competition in the Financial Sector (English). Washington, D.C.: World Bank Group. Disponible en: http://documents.worldbank.org/curated/en/099835004192236053

43 Cálculo propio con base en datos públicos de la Superintendencia Financiera de Colombia. Datos recuperados de: https://www.superfinanciera.gov.co/powerbi/reportes/121/491/

44 El IHH mide el nivel de concentración de un mercado. El rango en el que se encuentra el indicador es $0 \leq IHH \leq 10.000$. De acuerdo con La Comisión Federal de Comercio de los Estados Unidos de América, un $IHH < 1.000$ indica baja concentración; un $1.000 \leq IHH \leq 1.800$ se refiere a concentración media o moderada y un $IHH > 1.800$ corresponde a una concentración alta.

adelante "IHH") se ubicó en 1.332 puntos para el mercado de crédito, nivel que indican una concentración moderada, pero que superan las observadas en economías comparables como México [45].

Pese a que desde 2023 el Índice de Lerner se ha mantenido relativamente estable, se han observado repuntes puntuales asociados a episodios de alta liquidez y reducciones temporales en las tasas de captación. Por tipo de entidad, la dinámica presenta comportamientos diferenciados. Los bancos exhiben una evolución similar a la del sistema en su conjunto. Mientras tanto, las compañías de financiamiento mantienen índices de Lerner de en torno al 45% a diferencia de los establecimientos becarios. Por su lado, las cooperativas financieras registran valores más elevados (alrededor del 51%), en línea con su estructura de tasas y la menor competencia directa que enfrentan[46].

Sin embargo, este comportamiento resulta relevante, dado que, por ejemplo, las cooperativas financieras poseen un alcance geográfico y poblacional significativo frente al sector tradicional, especialmente en regiones donde cumplen un papel clave en la provisión de microcrédito. La actividad microcrediticia, esencial para la inclusión financiera, la formalización y el impulso al emprendimiento en territorios rurales y urbanos populares, podría verse afectada si estas entidades mantienen niveles de poder de mercado cercanos o superiores al 50%. **Esto podría limitar la competencia efectiva en los segmentos más vulnerables, donde actores como las fintechs buscan ingresar para ofrecer soluciones más flexibles y adaptadas a las necesidades de la población menos atendida**.

En este contexto, la concentración presenta también una dimensión territorial, más acentuada en las regiones rurales, **donde un número reducido de instituciones ofrece servicios de crédito y el Banco Agrario se mantiene como el único con presencia en todos los municipios del país**. A nivel agregado, las cuotas de mercado de los principales bancos han permanecido relativamente estables durante la última década, con escasas variaciones en las posiciones de los actores dominantes, lo que refuerza la persistencia estructural de la concentración dentro del sistema financiero colombiano.

El marco institucional y regulatorio para la competencia en el sector financiero colombiano es complejo, con un mandato compartido entre varias autoridades. Por un lado, la Superintendencia Financiera de Colombia (en adelante "SFC") regula y controla las fusiones de entidades bajo su supervisión, priorizando la estabilidad financiera. Por su lado, la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante "SIC") es la autoridad de competencia

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

46 Ibid.

intersectorial con facultades para hacer cumplir y promover la competencia en todos los mercados, incluidos los financieros desde 2009, y en materia de fusiones entre entidades financieras tan solo puede emitir una opinión no vinculante.

Por su lado, la Unidad de Regulación Financiera (en adelante "URF") del Ministerio de Hacienda también tiene facultades regulatorias y es clave en iniciativas como Finanzas Abiertas. Finalmente, el Banco de la República, tiene un papel limitado en la política de competencia, centrándose en la generación de conocimiento y, actualmente, en el desarrollo de la regulación del Sistema de Pagos de Bajo Valor Inmediato[47]. En ese sentido, las facultades desconcentradas en múltiples entidades plantea un reto para el seguimiento a las consideraciones y retos asociados a la competencia en el sistema financiero.

Con este panorama en mente, es importante señalar que en el último Informe de Concentración y Competencia[48], el Banco de la República advirtió que la posible integración entre dos entidades financieras representativas –prevista para el cierre del 2025– podría incrementar los niveles de concentración del mercado crediticio. Una evaluación preliminar indica que el IHH de la cartera de consumo pasaría de una concentración baja a moderada, el de la cartera de vivienda de moderada a alta, mientras que la cartera total se mantendría en niveles de concentración moderada. Así, de aprobarse esta operación, esta daría lugar a la entidad líder en el segmento de tarjetas de crédito del país, con más de 3,3 millones de plásticos emitidos, lo que refuerza la necesidad de fortalecer los mecanismos de evaluación ex-ante de fusiones por motivos de competencia en el sistema financiero colombiano.

Asimismo, los conglomerados financieros y sus interconexiones con el sector real pueden generar preocupaciones competitivas, permitiendo el uso de infraestructura física o el acceso exclusivo a datos. La reciente creación del conglomerado financiero estatal Grupo Bicentenario, proyectado para ser el tercero más grande del país, plantea nuevos desafíos para la neutralidad competitiva, ya que sus actividades comerciales no deberían beneficiarse de su estatus estatal. Las instituciones financieras de propiedad estatal (SOFIs) a menudo ofrecen servicios comerciales y no comerciales, y pueden disfrutar de ventajas como la gestión de "depósitos judiciales" o exenciones a inversiones obligatorias (TDAs). Además, no existe una clara separación de funciones comerciales y no comerciales para las SOFIs ni políticas de compensación para las Obligaciones de Servicio Público.

---

47 Estrada, D., & Rozo, S. (2006). Multimarket spatial competition in the Colombian deposit market. Banco de la República. Disponible en: https://www.banrep.gov.co/es/node/264

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

La infraestructura del Sistema de Pagos de Bajo Valor (SPBV) también presenta desafíos, debido a que su desarrollo se ha dado en un contexto de alta concentración y limitada competencia[49]. Una muestra de lo anterior, radica en la estructura de capital de los Sistemas de Pago de Bajo Valor y sus Entidades Administradoras. Como destaca la URF, la estructura de capital de los sistemas de pagos se ha concentrado en entidades financieras tradicionales por lo que los estándares operativos, y políticas tarifarias han respondido a las necesidades particulares de esos agentes[50].

El principal proveedor de transferencias interbancarias, el cual concentra el 95% de las operaciones, es una entidad privada propiedad de las entidades financieras, y su estructura de precios puede ser desproporcionadamente más cara para actores pequeños y nuevos[51]. Así mismo, se ha encontrado que la predominancia de operaciones intra-entidad ha sido el resultado de los niveles de concentración del sistema financiero y la innovación impulsada por las entidades emisoras[52]. En consecuencia, el Banco de la República y el Gobierno Nacional han hecho esfuerzos para impulsar la desconcentración del mercado a través de la modernización de la regulación y la implementación de Bre-B el nuevo sistema de pagos inmediatos e interoperables del país.

Ahora bien, es importante entender la supuesta relación entre competencia y estabilidad financiera. Según esta, entre menor sea la competencia en el sistema financiero, mayor su estabilidad sistémica. De esta manera, en el contexto colombiano se han realizado estudios que apoyan empíricamente esta hipótesis de "competencia-fragilidad"[53]. Esto significa que una mayor concentración y una menor competencia en el mercado bancario se han asociado estadísticamente con una mayor estabilidad financiera del sistema.

Sin embargo, se ha identificado una relación no lineal en forma de "U" invertida entre concentración y estabilidad. Esto sugiere que no toda concentración del mercado es favorable porque llega un punto en que la falta de competencia puede generar fragilidad. En esa medida, aunque

---

49 Departamento Nacional de Planeación (2020). CONPES 4005: Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4005.pdf

50 Unidad de Regulación Financiera (2020). Actualización normativa del sistema de pago de bajo valor. Disponible en: https://www.urf.gov.co/documents/283253/0/10.1+DT+Decreto+SPBV+30+de+octubre.pdf/6c8a5f1f-f989-5b85-f8ff-53f83ce737e8?t=1738852113734

51 Arvai, Z., & Letelier, R. (2021) Colombia - Financial Sector Assessment Program : Technical Note - Competition in the Financial Sector (English). Washington, D.C.: World Bank Group. Disponible en: http://documents.worldbank.org/curated/en/099835004192236053

52 Unidad de Regulación Financiera (2025). Ajustes normativos al ecosistema de pagos de bajo valor. Disponible en: https://www.urf.gov.co/documents/283253/0/002_Documento_t%C3%A9cnico.pdf/d683bec5-d870-d5b2-d94c-7a72949dadd9?t=1760713318363

53 Torres, A., & Castaño, J. D. (2020). Concentración bancaria, competencia y estabilidad financiera en Colombia. Revista De Economía Del Rosario, 23(1), 5-30. Disponible en: https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/economia/a.8632

el nivel actual de competencia es adecuado en términos de estabilidad, no es recomendable incrementar la concentración en el futuro, ya que una concentración excesiva podría eventualmente debilitar el sistema. Adicionalmente, el Banco de Pagos Internacionales también describe un proceso de concentración y privatización tras la crisis de finales de los 90, con un aumento en la participación de conglomerados financieros, lo que ha llevado al país a su situación actual[54].

En general, el sistema financiero colombiano presenta un nivel considerable de concentración que plantea retos importantes para la inclusión y competencia. De acuerdo con datos de la Superintendencia Financiera de Colombia, entre las 48 entidades vigiladas con capacidad para captar recursos a través de secciones de ahorro, la entidad más grande acumula el 25.6% de los depósitos totales del sistema[55]. Esta cifra significa que más de un cuarto de los ahorros de los colombianos se concentra en una única institución financiera.

La concentración se intensifica al analizar los principales actores del mercado: las cinco entidades más grandes del sistema acumulan cerca del 70% de los depósitos totales. En otras palabras, aproximadamente el 10% de las instituciones financieras controla el 69.2% de los recursos depositados por las personas, evidenciando una estructura de mercado altamente concentrada que limita las opciones disponibles para los usuarios y afecta la dinámica competitiva del sector. Pese a esto, el IHH de los depósitos se ubica en 1.227, nivel que se mantiene por debajo del umbral de concentración alta (superior a 1.800) y, por tanto, dentro del rango considerado de competencia moderada.

Lo feo

El sistema financiero colombiano continúa exhibiendo problemas estructurales de concentración que limitan la profundización de la competencia. Aunque la entrada de nuevos actores disruptivos como neobancos, Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (en adelante "SEDPE") y fintechs de crédito digital ha contribuido a dinamizar algunos segmentos tanto del mercado de crédito, como el de depósitos, su participación aún es marginal frente al dominio de la banca tradicional. Lo anterior, debido a que la banca concentra mayor parte de los activos, depósitos y cartera, y existen limitaciones institucionales que favorecen su posición y perpetúan la ventaja competitiva que tienen como incumbentes.

---

54 Uribe, J. D. (2001). The banking industry in Colombia: competition, consolidation and systemic stability. BIS Papers chapters, in: Bank for International Settlements, The banking industry in the emerging market economies: competition, consolidation and systemic stability, volume 4, pages 56-63, Bank for International Settlements. Disponible en: https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap04d.pdf

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

En el segmento de microcrédito, por ejemplo, la concentración alcanza niveles persistentemente altos: el IHH se mantiene en la zona de alta concentración (2799), y una sola entidad conserva una posición dominante en el mercado, concentrando el 49.6% de la cartera[56]. Esta estructura restringe la competencia, limita la diversificación del riesgo y genera barreras de entrada para nuevos oferentes, especialmente aquellos que operan bajo modelos de crédito digital o alternativo. Esta estructura dificulta la entrada de nuevos competidores y pone de presente la necesidad de tomar medidas urgentes para aumentar la provisión de servicios a sectores históricamente desatendidos por el sistema financiero tradicional.

Con lo anterior en mente, el microcrédito parece el ejemplo perfecto de cómo la falta de competencia afecta la inclusión financiera. Esta modalidad de crédito está enfocada en micronegocios y microempresas, teniendo el potencial de impulsar su productividad y desarrollo, especialmente en zonas rurales, realidad que no se está concretando por la falta de oferta y de competencia en este segmento. Así, a pesar de que las microempresas representan el 94.2% del tejido empresarial colombiano y generan el 80% del empleo a nivel nacional, la mayoría de estas tienen dificultades para conseguir financiamiento formal en el país[57].

Desde la perspectiva de la oferta, los establecimientos de crédito reportaron balances positivos o neutrales en los indicadores de oferta y demanda durante el segundo trimestre de 2025[58]. El proceso de aprobación privilegió el conocimiento previo del cliente (30%), el bajo riesgo del crédito (28%) y la existencia de garantías reales (17%), mientras que los rechazos se explicaron por la capacidad de pago insuficiente (33%), el sobreendeudamiento (30%) y el mal historial crediticio (26%)[59]. Este patrón confirma que los desembolsos se orientan hacia segmentos con menor exposición al riesgo, lo que limita la profundización del crédito en los sectores informales y de baja bancarización, donde la ausencia de historial crediticio y de garantías reales continúa actuando como una barrera estructural de acceso.

El análisis reciente de los desembolsos de microcrédito bajo la nueva segmentación introducida por el Decreto 455 de 2023 muestra una recomposición de la cartera hacia operaciones de mayor escala. A junio de 2025, los créditos urbanos representaron el 50,6% del total de desembolsos, por debajo del 60,4% del trimestre anterior. Dentro de este grupo, el crédito productivo urbano aportó el 25,9% y el popular productivo urbano el 24,7%. En contraste, el crédito productivo de mayor monto aumentó su participación de 18,6% a 32,2%, mientras que el crédito rural representó solo el 17,2% del total, reflejando una cobertura aún limitada en estas zonas. Esta recomposición indica que los flujos de crédito tienden a concentrarse en operaciones de mayor tamaño, reduciendo la disponibilidad de

56 Ibid.

57 ANIF. (2024). Encuesta Mipyme ANIF: Informe de resultados 2022-2023. Disponible en: https://www.anif.com.co/encuesta-mipyme-de-anif/encuesta-mipyme-anif/

58 Bermúdez, J. P., Hernández, D., & Clavijo, V. (2025). Reporte de la situación del crédito en Colombia - junio de 2025. Banco de la República. Disponible en: https://doi.org/pz4w

59 Ibid

recursos para las microempresas más pequeñas y los territorios con menor infraestructura financiera.

Desde la perspectiva regulatoria, el microcrédito enfrenta restricciones derivadas del nivel de la tasa de usura, calculada a partir del Interés Bancario Corriente (en adelante "IBC"). Aunque el Decreto 455 de 2023 buscó mejorar la precisión en la determinación de tasas mediante la segmentación del crédito productivo, los márgenes continúan siendo estrechos para cubrir adecuadamente el riesgo en segmentos de alta vulnerabilidad. Esta situación reduce los incentivos para ampliar la oferta, limita la sostenibilidad de los intermediarios más pequeños que se enfocan en cubrir a perfiles más riesgosos y refuerza el poder de mercado de las entidades dominantes.

Así, el sector no vigilado desempeña un papel clave en la expansión del crédito en poblaciones rurales y urbanas populares, pero su alcance sigue siendo limitado por restricciones operativas y financieras: carece de fondeo estable, tiene menor acceso a instrumentos de mitigación de riesgo y se enfrentan a asimetrías regulatorias. En términos de transformación del mercado, la entrada de nuevas ofertas digitales y fintechs está comenzando a introducir mayor agilidad y eficiencia en los procesos de originación, con tasas más competitivas y menores requisitos. Sin embargo, su participación aún es incipiente frente al tamaño y alcance de la banca tradicional, y enfrentan desafíos relacionados con los costos de fondeo y la confianza del cliente, lo que limita su impacto estructural en la competencia.

En lo que respecta al crédito comercial se evidencia una dinámica similar, también se identifica una estructura competitiva en zona de alta concentración, con un IHH de 1.805, valor que confirma la presencia de pocos jugadores con participación dominante en la cartera empresarial[60]. Los riesgos de concentración crediticia también se evidencian en la exposición de las entidades frente a un grupo estrecho de deudores. El indicador RD50, que mide la participación del saldo de los 50 principales deudores en la cartera comercial, muestra una tendencia creciente desde 2021, superando su promedio histórico de 18,6% en 2023 y que para junio de 2025 se ubica en 21,6%[61]. Este fenómeno implica que una porción considerable del crédito está concentrada en pocos clientes considerados de riesgo menor, lo que aumenta la vulnerabilidad del sistema ante eventuales incumplimientos y podría comprometer la estabilidad financiera en escenarios de estrés.

En conjunto, este patrón de concentración sugiere un desplazamiento de los perfiles más riesgosos a perfiles más seguros dentro de la periferia del sistema financiero. Esto reduce las oportunidades de acceso al crédito

60 Bermúdez, J. P., Hernández, D., & Clavijo, V. (2025). Reporte de la situación del crédito en Colombia - junio de 2025. Banco de la República. Disponible en: https://doi.org/pz4w

61 Ibid.

para segmentos de mayor vulnerabilidad, como las microempresas, y limitando la función inclusiva del crédito. Como consecuencia, la asignación de recursos tiende a favorecer a grandes deudores y sectores consolidados, mientras que los actores emergentes enfrentan barreras estructurales para obtener financiamiento del sector formal.

Tareas pendientes

Un sistema financiero con mayor competencia genera beneficios para las entidades y, particularmente, para el consumidor. El sistema financiero colombiano refleja una alta madurez y consolidación, donde unos pocos actores han crecido robustamente, ofreciendo estabilidad y un cierto alcance territorial. Sin embargo, su cuota de mercado e incidencia de infraestructuras clave puede limitar las oportunidades de crecimiento de nuevos actores más pequeños y ágiles como los neobancos y demás fintechs.

En consecuencia, resulta fundamental seguir apoyando esfuerzos regulatorios y de política pública que contribuyan a desconcentrar el mercado en el país. Lo anterior, no solo hará del país más atractivo para nuevas entidades financieras, sino que, además, generará nuevas condiciones para que los consumidores tengan productos y servicios financieros de mejor calidad.

3. Innovación

Introducción

La innovación ha revolucionado la inclusión financiera: la tecnología ha cumplido su promesa de hacer los productos financieros más accesibles y asequibles. Esta innovación se centra en la creación de nuevos productos, servicios, procesos o tecnologías disruptivas que mejoren la calidad de estos. Estas mejoras pueden estar representadas en una mayor eficiencia en las operaciones y procesos, menores costos para los usuarios, habilitación de productos para poblaciones que anteriormente no tenían acceso, entre otras posibilidades. La innovación, como pilar fundamental de la actividad fintech, se traduce, a su vez, en un proceso de mejora continua que permite una disrupción constante del sistema que, en varios casos, deja obsoleto las tecnologías y procesos anteriormente de vanguardia.

Este proceso de innovación continua no es exclusivo de los tiempos recientes; sin embargo, se ha acelerado en los últimos años con la incorporación de un desarrollo tecnológico que ha habilitado operaciones y modelos de negocios que antes no eran posibles, o incluso rentables. Así, la conjunción de innovación y tecnología en el sector financiero ha devenido en un gran beneficio para la sociedad. No obstante, la continuidad de este proceso depende en gran medida de una habilitación legal, a través de la regulación,

que fomente el desarrollo de nuevos productos al eliminar la incertidumbre en torno a su régimen aplicable.

De acuerdo con Feyen et al (2023)[62], el desarrollo de esta ola de innovación fintech ha estado apalancada en dos determinantes clave: la conectividad móvil, y la reducción de los costos de la computación en la nube y el almacenamiento de grandes volúmenes de datos. Frente a la conectividad, se resalta el hecho de que a nivel mundial en los últimos años ha aumentado considerablemente el uso de teléfonos móviles y, especialmente, la provisión de servicios financieros a través de estos. Por otro lado, frente al rol de la computación en la nube y el uso de datos, sobresale su potencial en eliminar fricciones asociadas a las asimetrías de información y el uso de tecnologías emergentes para su análisis.

A pesar de que la innovación y la tecnología han hecho parte del desarrollo del sistema financiero, por ejemplo, a través de la emisión de tarjetas y la instalación de cajeros automáticos, la industria fintech se ha desarrollado y consolidado debido a los factores descritos anteriormente. La industria fintech ha logrado reducir los costos de transacción al superar las barreras geográficas, aumenta la disponibilidad y transparencia de las transacciones, y habilita la personalización de los servicios a las necesidades de los consumidores[63]. Así, el uso intensivo de los datos y los avances en la conectividad han permitido reducir asimetrías de información y los costos de transacción.

Lo bueno

En el caso colombiano, el Gobierno Nacional ha planteado diversas intervenciones de política pública que no solo se han dirigido a crear requisitos o mecanismos de supervisión para el sistema financiero y sus participantes, sino que su objetivo ha sido impulsar la innovación. **De hecho, al aproximarse a la regulación de la innovación financiera, los reguladores pueden tener múltiples objetivos, como la profundización de la inclusión financiera, la formalización de la economía, o el sostenimiento de la estabilidad del sistema financiero.** Todos estos objetivos de política pública también se pueden alcanzar a través de la innovación.

Respecto a este punto, se debe señalar que los reguladores colombianos han buscado introducir marcos regulatorios que promuevan la transformación digital del sistema financiero, esto con cuatro objetivos principales:

---

62 Feyen, E. H. B., Natarajan, H., & Saal, M. (2023). fintech and the future of finance: Market and policy implications. World Bank Group. Disponible en: https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1914-8

63 Ibid.

- Profundizar la inclusión financiera
- Responder a los cambios tecnológicos
- Permitir el desarrollo de nuevos modelos de negocio
- Impulsar la competencia en el sistema financiero

Estos objetivos responden a un cambio en los objetivos de política pública que persigue la regulación financiera. Así, bajo esta nueva concepción, la regulación del sector no solo debe buscar mantener la estabilidad y confianza del sistema, sino que, además, debe procurar que el marco institucional y los incentivos que planteen permitan responder a los cambios tecnológicos que habilitan la innovación mientras impulsa la inclusión y la competencia del mismo.

Frente al primer objetivo, sobresale la expedición de la Ley 1735 de 2014[64] que creó las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPE). Esta ley plantea un ejemplo de las intervenciones del Gobierno Nacional en el sistema financiero que han buscado profundizar la inclusión financiera, promover el uso de pagos digitales, y permitir la entrada al sistema financiero a nuevas compañías. En este caso, el regulador optó por autorizar la creación de un nuevo tipo de entidad financiera, las SEDPEs bajo la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia y con el propósito explícito de promover la digitalización de los pagos.

Esta misma aproximación a la regulación como un instrumento para impulsar la transformación y digitalización del sistema financiero puede encontrarse en tres decretos fundamentales: el Decreto 1234 de 2020, el Decreto 1692 de 2020 y el Decreto 1297 de 2022. **En general, estos instrumentos demuestran que en el país los reguladores han tenido la capacidad de adaptar la regulación existente e impulsar nuevas políticas públicas no solo para responder a la innovación, sino promoverla en el sistema financiero**. Esto desde una perspectiva de inclusión apalancada en la tecnología, la digitalización de la economía y la promoción de la competencia. De esta manera, los reguladores han considerado el potencial de la innovación y, en algunos casos, han decidido tomar acción para fomentarla.

Esta misma aproximación no ha sido exclusiva únicamente del regulador, también el supervisor, la Superintendencia Financiera de Colombia, ha optado por tener una aproximación abierta frente a la innovación en el sistema financiero. Esta entidad no solo cuenta con una oficina de innovación especializada, sino que ha avanzado en la realización de Sandbox Regulatorios. Estas dos herramientas en su conjunto han permitido el desarrollo de nuevas tecnologías en espacios controlados, permitiendo un mayor entendimiento por parte de reguladores y supervisores.

64 "Por la cual se dictan medidas tendientes a promover el acceso a los servicios financieros transaccionales y se dictan otras disposiciones"

Así, el Decreto 1234 de 2020[65] permitió desarrollar Sandbox Regulatorios. Esto se hizo con el objetivo de promover innovación financiera, entendiendo que es *"un instrumento de política pública que permite aumentar la eficiencia en la prestación de los servicios financieros, facilita la inclusión financiera y promueve el desarrollo y competitividad del sector".* En general, a través de este Decreto se buscó establecer los Sandbox como un instrumento para promover la innovación, proteger al consumidor, mantener la estabilidad del sistema y evitar arbitrajes regulatorios.

Para alcanzar este objetivo, el decreto define los requisitos y procedimientos para que las entidades vigiladas por la SFC y otras empresas puedan probar desarrollos tecnológicos innovadores en un entorno controlado. A su vez, este establece las condiciones para la expedición de certificados de operación temporal, los deberes de los participantes en el espacio de prueba y las causales de finalización y revocación de dichos certificados. Todo esto con una actitud proactiva hacia el cambio y la transformación del sistema que, en su conjunto, ha habilitado la implementación y regulación de innovaciones financieras.

Esta estrategia de promoción de la innovación desde la Superintendencia Financiera ha estado complementada con la creación de InnovaSFC, el Grupo de Trabajo de Innovación Financiera y Tecnológica de la entidad, desde 2017. Sus objetivos están asociados al apoyo y acompañamiento a la innovación al servicio del consumidor financiero. Dentro de los servicios de este grupo de trabajo se encuentra "elHub" y "laArenera". El primero hace referencia a la oficina de innovación del supervisor a través de la cual se apoya y orienta a las entidades vigiladas y no vigiladas sobre innovación financiera. El segundo es un servicio asociado con el trámite de los diversos Sandbox existentes en el país, como el Sandbox del Supervisor, el Sandbox Regulatorio, y las convocatorias impulsadas desde la SFC para ingresar a laArenera.

Ahora bien, frente a la regulación del Sistema de Pagos de Bajo Valor (en adelante "SPBV"), el Gobierno Nacional ha buscado actualizar su regulación con el propósito de disminuir el uso del efectivo como objetivo de política pública. Su aproximación ha sido la creación de un ecosistema de pagos digitales, respondiendo a los cambios en el mercado y promoviendo la competencia. En consecuencia, en 2020 se expidió el Decreto 1692[66], el cual buscaba promover los pagos digitales al permitir la entrada de nuevos actores innovadores especializados en los servicios de pago. Este es otro ejemplo de cómo el Gobierno Nacional ha logrado equilibrar las consideraciones asociadas a la innovación financiera y la estabilidad del sistema a través de marcos regulatorios habilitantes. El detalle del alcance de este decreto se explicará en una siguiente sección.

---

65 "Por medio del cual se adiciona el Decreto número 2555 de 2010 en lo relacionado con el espacio controlado de prueba para actividades de innovación financiera"

66 "Por medio del cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con los sistemas de pago de bajo valor"

Finalmente, el Decreto 1297 de 2022[67] plantea otro ejemplo sobre la manera en la que el Gobierno Nacional ha avanzado en la consolidación de un marco regulatorio habilitante para el desarrollo de la industria de innovación financiera. A través de esta norma, el Gobierno de Colombia avanzó en el establecimiento de las bases para la puesta en marcha del Sistema de Finanzas Abiertas en el país y le permitió a las entidades financieras vigiladas comercializar a terceros la tecnología e infraestructura que utilizan para la prestación de sus propios servicios. Este cambio en el paradigma del uso de datos tiene la potencialidad de crear múltiples modelos de negocio innovadores al permitir un flujo más libre de datos.

Lo malo

Sin embargo, **la innovación no siempre ha sido parte de la agenda del regulador y el supervisor**. Un ejemplo que materializa las falencias del modelo actual ha sido la aproximación de las diferentes entidades públicas a los criptoactivos que ha estado rodeada por incertidumbre en cuanto a su regulación y la falta de una iniciativa clara para generar un marco regulatorio general. Esto se ha traducido en múltiples problemas que han inhibido el desarrollo de este ecosistema en el país y su integración con el sistema financiero tradicional.

En Colombia, la industria de criptoactivos opera en un contexto regulatorio caracterizado por la ambigüedad, la fragmentación institucional y la falta de un marco normativo específico. Aunque la actividad fintech asociada a criptoactivos no está prohibida, tampoco se encuentra plenamente regulada Esto ha generado un entorno de incertidumbre jurídica que obstaculiza su desarrollo, limita la innovación y dificulta la articulación con el sistema financiero tradicional.

Actualmente, no existe una ley o regulación integral que defina con claridad los roles, obligaciones y límites de operación de los actores del ecosistema cripto. A pesar de ello, las empresas que desarrollan actividades relacionadas con activos virtuales deben cumplir obligaciones generales en materia tributaria, comercial y de prevención de lavado de activos, lo que revela una suerte de regulación implícita sin respaldo normativo estructurado. Esta situación ha llevado a múltiples entidades del Estado a emitir pronunciamientos y normativas fragmentadas que, en lugar de brindar certeza, han profundizado la confusión en el mercado.

Desde una perspectiva internacional, el avance de la regulación de criptoactivos ha sido dispar. Algunos países han optado por prohibiciones tajantes, mientras que otros, como la Unión Europea, han avanzado hacia

67 "Por medio del cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con la regulación de las finanzas abiertas en Colombia y se dictan otras disposiciones"

marcos regulatorios específicos, como el Reglamento MiCA (Markets in Crypto-Assets). En este escenario global, Colombia se encuentra rezagada. A pesar de los llamados de organismos internacionales como el Grupo de Acción Financiera Internacional (es adelante "GAFI"), el Financial Stability Board y la International Organization of Securities Commissions (en adelante "IOSCO") sobre la necesidad urgente de regular este sector por su creciente interrelación con el sistema financiero tradicional, el país aún no ha consolidado una política pública coherente en la materia.

Uno de los principales retos identificados es la naturaleza híbrida y transfronteriza de los criptoactivos, lo que complica su clasificación jurídica y el alcance de la supervisión. El Foro Económico Mundial (2023)[68] ha señalado que esta dualidad entre modelos centralizados y descentralizados genera desafíos regulatorios significativos, especialmente en términos de protección del consumidor, prevención del lavado de activos y estabilidad financiera. En Colombia, estos desafíos se han traducido en un enfoque regulatorio desigual entre entidades públicas, donde cada autoridad actúa dentro de sus competencias sin una visión unificada.

La Superintendencia Financiera de Colombia, por ejemplo, ha adoptado una postura restrictiva. A través de múltiples cartas circulares, ha reiterado que los criptoactivos no son valores ni hacen parte del mercado financiero regulado. En consecuencia, sus entidades vigiladas tienen prohibido invertir, custodiar, intermediar, asesorar o permitir el uso de sus plataformas para operar con estos instrumentos. Esta postura ha limitado severamente la posibilidad de interacción entre las fintechs de cripto y blockchain y el sistema bancario tradicional, afectando su acceso a servicios financieros básicos como cuentas de ahorro y corrientes, pasarelas de pago o financiamiento institucional.

Por su parte, el Banco de la República ha sostenido que los criptoactivos no son moneda de curso legal ni divisas, y ha prohibido a los Intermediarios del Mercado Cambiario (en adelante "IMC") operar con estos activos o efectuar remesas vinculadas a ellos. En términos prácticos, esto restringe su integración con la infraestructura de pagos internacionales y limita su funcionalidad como instrumentos de transferencia de valor transfronteriza.

A diferencia de estos enfoques restrictivos, la Unidad de Información y Análisis Financiero (en adelante "UIAF") y la Superintendencia de Sociedades han adoptado posiciones más proactivas, enfocadas en mitigar los riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo. En línea con las recomendaciones del GAFI, ambas entidades han reconocido la existencia de Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (en adelante "PSAV") y han emitido normativas específicas para su operación. Por

68 World Economic Forum (2023). Pathways to Crypto-Asset Regulation: A Global Approach. Disponible en: https://www.weforum.org/publications/pathways-to-crypto-asset-regulation-a-global-approach/

ejemplo, la Superintendencia de Sociedades obliga a estos proveedores a implementar sistemas de gestión de riesgo y a realizar debida diligencia intensificada sobre sus contrapartes. Asimismo, ha permitido el uso de criptoactivos como aportes en especie en sociedades comerciales, reconociendo parcialmente su valor económico.

No obstante, la implementación de estas regulaciones ha sido desigual. La UIAF, si bien fue pionera en expedir la Resolución 314 de 2021, no ha avanzado con la misma intensidad en el desarrollo de marcos complementarios que garanticen la trazabilidad y supervisión efectiva del sector. Según un informe del GAFI sobre la aplicación de la Recomendación 15 en más de 50 jurisdicciones, Colombia presenta un nivel de cumplimiento parcial, sin un registro integral, ni exigencias claras para todos los PSAV.

En el ámbito tributario, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (en adelante "DIAN") ha emitido lineamientos sobre el tratamiento fiscal de los criptoactivos. Estos se consideran bienes inmateriales o incorporales que hacen parte del patrimonio del contribuyente, lo que implica su inclusión obligatoria en la declaración anual del impuesto sobre la renta. Además, la DIAN ha aclarado que operaciones como ventas, intercambios (permuta) o minería de criptoactivos pueden generar ingresos gravables. Si bien estos pronunciamientos ofrecen cierta certeza tributaria, no resuelven las ambigüedades en torno a la operatividad legal y financiera de los activos virtuales.

Finalmente, a pesar de que el país contó con la realización de un Sandbox Regulatorio que permitió realizar operaciones de *cash-in* (depósitos) y *cash-out* (retiros) a través de productos financieros de depósito en pesos colombianos a nombre de plataformas de intercambio de criptoactivos *(exchanges)*. A pesar de que el piloto culminó de manera exitosa, la Superintendencia Financiera únicamente presentó un comunicado de prensa[69] para anunciar sus resultados, sin impulsar necesariamente un cambio normativo.

Estas disparidades normativas han desincentivado la innovación, relegando a Colombia en el desarrollo de estas tecnologías y en su implementación efectiva en el sistema financiero tradicional. De esta manera, los potenciales beneficios y las posibles ventajas que vienen con los criptoactivos y la tecnología blockchain no han podido ser plenamente percibidas en el país por la incertidumbre jurídica generada por la regulación fragmentada. Esto se traduce en mayores costos e ineficiencia, y una pérdida de oportunidad enorme para el sistema financiero colombiano.

---

69 Comunicado de prensa "Superfinanciera presenta balance del cierre del piloto en el que se probaron operaciones en productos de depósito a nombre de plataformas de criptoactivos" Disponible en: https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/10115218/superfinanciera-presenta-balance-del-cierre-del-piloto-en-el-que-se-probaron-operaciones-en-productos-de-deposito-a-nombre-de-plataformas-de-criptoactivos/

Ahora bien, aunque la regulación fragmentada sobre los criptoactivos ha generado determinados problemas para implementar innovación ya existente y que sirve a los consumidores financieros alrededor del mundo, lo cierto es que existen otras problemáticas asociadas. La falta de un marco regulatorio integral ha generado un entorno de inseguridad jurídica que afecta a todos los actores del ecosistema. Las fintechs cripto enfrentan dificultades para relacionarse con bancos, acceder a servicios financieros o establecer modelos de negocio sostenibles. A su vez, los consumidores no cuentan con garantías claras sobre sus derechos, ni con mecanismos efectivos de protección ante posibles fraudes, pérdidas o errores operativos.

Además, la dispersión normativa ha provocado una fragmentación institucional en la supervisión del ecosistema. Mientras unas entidades se limitan a señalar que los criptoactivos no están bajo su jurisdicción, otras intentan regular aspectos puntuales sin tener el marco legal suficiente. **Esta falta de coordinación ha impedido la formulación de una política pública coherente que permita integrar la innovación tecnológica con la protección del sistema financiero y del consumidor.**

Además, este enfoque ha impuesto cargas excesivas al ecosistema sin otorgar las garantías jurídicas correspondientes sobre su operación. Esto afecta desproporcionadamente a estas fintechs, tanto en comparación con demás actores del sistema financiero, como respecto de sus pares regionales e internacionales, los cuales operan en contextos con regulación más clara y pensada de manera integral.

En este contexto, es urgente avanzar hacia la creación de un marco regulatorio específico y transversal que defina con claridad qué son los criptoactivos, quiénes pueden operarlos, qué entidades los supervisan y qué reglas deben cumplir. Este marco debería contemplar al menos tres elementos esenciales: (i) la definición legal de los activos virtuales y de los proveedores de servicios relacionados; (ii) los requisitos de registro, reporte, prevención de riesgos y protección al consumidor para los PSAV; y (iii) la habilitación de mecanismos seguros de interacción entre el ecosistema cripto y el sistema financiero tradicional.

La claridad regulatoria no solo brindará mayor seguridad jurídica a los participantes del mercado, sino que también permitirá estimular la innovación en áreas emergentes como blockchain, contratos inteligentes, tokenización de activos y finanzas descentralizadas (en adelante "DeFi"). Estos desarrollos podrían tener un impacto positivo en sectores como remesas, pagos internacionales, trazabilidad de recursos públicos, inclusión financiera y financiamiento alternativo para pymes.

Finalmente, avanzar en una regulación integral también permitirá alinear a Colombia con los estándares internacionales en materia de estabilidad financiera, prevención del lavado de activos y protección del consumidor. Evitar el arbitraje regulatorio, cerrar brechas institucionales y dotar al país de una estrategia clara en materia de activos virtuales no es solo una tarea técnica, sino una decisión estratégica de política pública que puede determinar el rumbo del ecosistema digital en los próximos años.

Tareas pendientes

La aproximación regulatoria en Colombia frente a la innovación financiera ha sido habilitante y ha logrado equilibrar los objetivos asociados a la innovación e inclusión financiera con aquellos relacionados con la estabilidad e integridad del sistema. Colombia, al igual que otros países del mundo, no ha adoptado una disposición regulatoria específica frente a la industria fintech. En el país se ha mantenido el enfoque planteado por la regulación financiera tradicional respecto a que si una entidad realiza una actividad vigilada o regulada, debe estar sujeta a la normatividad aplicable, independientemente de la tecnología a través de la cual se preste. Frente a los objetivos asociados a la innovación y el impulso de la inclusión financiera digital, los reguladores han tenido un rol activo buscando generar las condiciones y marcos habilitantes para responder a los cambios tecnológicos, permitir la entrada de nuevos actores y adoptar políticas públicas orientadas a transformar el sistema.

Sin embargo, esta innovación no se ha visto reflejada en todas las verticales del ecosistema fintech por igual. Al contrario, la industria cripto se ha visto fuertemente afectada por una regulación fragmentada que los afecta de manera desproporcionada, coartando la innovación y afectando su desarrollo en el país. Así, el Estado, a través de su regulación, ha sido capaz de inhibir el desarrollo de una industria que podría traer consigo mayor eficiencia, menores costos y un despliegue tecnológico improcedente que transforme el sistema financiero colombiano.

D. La revolución fintech está aquí y necesita de un tsunami regulatorio efectivo

Con todo, en términos de su evolución y perspectivas, se debe destacar que la industria fintech está llegando a un nuevo capítulo caracterizado por su consolidación y madurez. **Después de una etapa de crecimiento exponencial y transformación inicial del sistema financiero, gran parte de las empresas han continuado su senda de crecimiento, y se han convertido en partes fundamentales de la presentación de servicios financieros cotidianos.** A nivel mundial, la industria generó ingresos por 231 billones de dólares en 2024, y las fintechs crecieron a un ritmo tres veces superior al de las entidades financieras tradicionales, de acuerdo con Boston Consulting Group (BCG) y QED Investors[70].

No obstante, se debe destacar que la industria fintech no ha tocado su techo: aún existe espacio para su crecimiento. Por un lado, todavía existen brechas considerables y segmentos de la población que aún no acceden al sistema financiero o lo hacen de manera incompleta. A nivel mundial, hay 1.3 billones de adultos que no tienen acceso a un producto financiero[71], que representan un segmento de la población bastante atractivo para las fintechs. **Esta industria ha demostrado su potencial para desarrollar sus modelos de negocio exitosamente, donde los bancos han sido poco competitivos, en segmentos no atendidos o poco rentables, y a donde no han podido llegar.**

Por otro lado, hasta el 2024 las fintechs solo han logrado penetrar el 3% de los ingresos globales de los bancos tradicionales y la industria aseguradora[72]. **En consecuencia, aún existe un espacio significativo para que la industria fintech logre consolidar su participación en distintos segmentos de la industria financiera tradicional**, como los pagos, el aseguramiento, el crédito, entre otros. No obstante, este potencial depende, en gran medida, de la existencia de condiciones que sean favorables para la innovación, inclusión y la competencia.

Como se mostrará a lo largo de esta hoja de ruta, la puesta en marcha de proyectos estratégicos como la Infraestructura Pública Digital (IPD) y la regulación juegan un papel fundamental en este proceso. Frente al primer componente, que será abordado en la sección "El Triángulo de

---

70 BCG & QED Investors (2025). Fintech's Next Chapter: Scaled Winners and Emerging Disruptors. Disponible en: https://www.bcg.com/publications/2025/fintechs-scaled-winners-emerging-disruptors

71 Klapper, L. Dorothe, S.,Starita,L. & Norris, A. (2025). The Global Findex Database 2025: Connectivity and Financial Inclusion in the Digital Economy. Washington, DC: World Bank. Disponible en: doi:10.1596/978-1-4648-2204-9

72 BCG & QED Investors (2025). Fintech's Next Chapter: Scaled Winners and Emerging Disruptors. Disponible en: https://www.bcg.com/publications/2025/fintechs-scaled-winners-emerging-disruptors

la Inclusión Financiera", sobresale el rol del sector público y del Gobierno para catalizar la innovación en el sector privado y ampliar la inclusión financiera al tomar la iniciativa en el desarrollo de infraestructuras públicas digitales para la prestación de servicios financieros. Los principales ejemplos de este potencial se encuentran en Brasil y en India.

Igualmente, la regulación de la industria fintech es clave. La regulación también puede (y debería) convertirse en un habilitador de la transformación digital del sistema financiero y la digitalización de los servicios financieros. **Particularmente, estos procesos impulsados por la industria fintech necesitan de nuevos tipos de infraestructura, así como políticas que promuevan la competencia**. De acuerdo con UNSGSA Fintech Working Group & CCAF (2019)[73], existen una serie de requisitos para que el desarrollo fintech sea exitoso e inclusivo: privacidad de los datos, ciberseguridad, infraestructura asociada a la identificación digital, conectividad, interoperabilidad, alfabetización financiera y digital, y competencia justa.

En términos de regulación de la industria fintech, Colombia ha adoptado un enfoque complementario entre la aplicación de la regulación financiera existente, la actualización del marco regulatorio para responder a los cambios impulsados por la tecnología, y el impulso de la transformación digital del sistema financiero a través de la política pública. Sin embargo, **aún existen una serie de retos y oportunidades para que el sistema financiero en Colombia se convierta en uno más inclusivo, competitivo e innovador**. Por eso, la industria fintech necesita de la implementación de un tsunami regulatorio efectivo que le permita materializar los beneficios para todos los colombianos en materia de inclusión, competencia e innovación.

73 UNSGSA FinTech Working Group & Cambridge Centre for Alternative Finance (CCAF). (2019). Early lessons on regulatory innovations to enable inclusive FinTech: Innovation offices, regulatory sandboxes, and RegTech. Disponible en: https://www.unsgsa.org/sites/default/files/resources-files/2020-09/UNSGSA_Report_2019_Final-compressed.pdf

III.

¿Cómo leer este documento?

En las siguientes secciones se presentan y explican los mecanismos para impulsar un tsunami regulatorio en el país: una serie de ideas, propuestas y recomendaciones de Colombia Fintech para impulsar un tsunami regulatorio exitoso en el país. Estas propuestas se clasificaron en dos grupos según su alcance. Por un lado, una sección agrupa las propuestas transversales, que son aquellas cuyos efectos tienen incidencia en la industria fintech en su conjunto. Por otro lado, se dedica una sección a las propuestas por verticales, las cuales tienen un alcance limitado a una vertical específica.

Ahora bien, es importante resaltar que las ideas y recomendaciones presentadas en este documento tienen el propósito de transformar el sistema financiero colombiano. Como se destacó anteriormente, **este será el camino para generar las condiciones adecuadas para profundizar la inclusión financiera a través de una industria más competitiva e innovadora. Esta industria, a su vez, habilitará un gran potencial de desarrollo económico y social, el cual permitirá avanzar en la reducción de la pobreza.**

En cuanto a la construcción de estas propuestas, estas surgieron a partir de un ejercicio deliberativo en el que participaron, en gran medida, las empresas que hacen parte de la Asociación. A partir de las ideas y oportunidades de mejora identificadas por los miembros de Colombia Fintech, se realizaron mesas de trabajo organizadas por temática o vertical fintech en las que las propuestas se discutieron y aprobaron. Por lo tanto, las recomendaciones incluidas en este documento representan la visión de la industria fintech, y no únicamente la visión puntual de empresas en particular, para avanzar en los objetivos antes descritos. Cada una de las secciones que siguen se divide en tres partes, estructurándose de la siguiente forma:

- **Explicación:** Se describen en términos generales las actividades, modelos de negocio y participantes de cada una de las verticales, o se explica la temática transversal de manera general.

- **Diagnóstico:** Se presenta el panorama actual de la vertical o temática transversal y se identifican los retos y oportunidades que se presentan.

- **Propuestas:** Se exponen las ideas de mejora concretas y recomendaciones puntuales identificadas. Estas propuestas

fueron construidas buscando identificar las barreras generadas por diferentes instrumentos normativos (como leyes, decretos o circulares), y las necesidades normativas de nueva regulación que impulsen el desarrollo de cada uno de los segmentos.

En las siguientes secciones el lector encontrará este análisis estructurado para cada vertical y temática transversal, acompañado de recomendaciones específicas orientadas tanto a la eliminación de barreras regulatorias como a la creación de marcos normativos que impulsen el desarrollo del sector. Se recomienda revisar tanto las propuestas particulares de cada vertical, como las iniciativas transversales que fortalecen el ecosistema fintech en su conjunto, manteniendo siempre presente los tres objetivos fundamentales que guían todas las recomendaciones: fomentar la innovación, aumentar la competencia y promover la inclusión financiera.

A. Propuestas transversales

Las propuestas transversales corresponden a apuestas estratégicas que buscan profundizar, en general, la adopción de servicios financieros digitales y crear las condiciones habilitantes para que toda la industria fintech pueda desarrollarse de manera integral. Estas propuestas se distinguen en la medida que pretenden tener una incidencia en la industria en su conjunto y no únicamente en verticales particulares. Así, las iniciativas incluidas en esta primera sección abordan aspectos fundamentales como el marco regulatorio general, las distorsiones en los mercados, los mecanismos de supervisión, y otros elementos que impactan de manera horizontal a todos los segmentos de la industria.

A diferencia de las propuestas específicas por vertical, estas recomendaciones transversales están diseñadas para generar sinergias entre los diferentes segmentos, facilitar la interoperabilidad entre servicios, fomentar el acceso a productos y servicios financieros y establecer las bases normativas y tecnológicas que permitan el desarrollo de la industria de tecnología e innovación financiera en Colombia. Su implementación es una clara apuesta para profundizar la inclusión financiera, promover el desarrollo económico, e impulsar la innovación en el país.

B. Propuestas por verticales fintech

A continuación, se presenta una breve descripción de cada una de las temáticas que se abordan en las propuestas por verticales. A pesar de que Colombia Fintech cuenta con las 9 verticales mencionadas en secciones anteriores, en este documento se presentan propuestas únicamente sobre los siguientes segmentos:

Crédito Digital: Empresas que originan crédito a partir de recursos propios, o prestan servicios relacionados, a través de plataformas digitales o páginas web. Estas compañías tienen la capacidad de ofrecer préstamos de manera automatizada y casi instantánea a través de canales digitales. Ofrecen préstamos tanto para empresas, como para personas naturales.

Pagos Digitales: Servicios que permiten a los consumidores enviar y recibir dinero desde una cuenta transaccional de una entidad financiera, una billetera digital, o una cuenta de pago otorgada por un proveedor de servicios de pago (en adelante "PSP") no bancario. También permiten a comercios recibir pagos digitales a través de tecnología para ventas presentes (datáfono) y no presentes (pasarela de pagos y botón de pagos).

Neobancos: Un neobanco o banco digital es una entidad financiera vigilada que recibe depósitos del público a través de cuentas de ahorro, depósitos de bajo monto y certificados de depósito a término, y ofrece servicios de ahorro, crédito, pagos, remesas e inversión exclusiva, o principalmente, a través de canales digitales.

Financiamiento colaborativo (crowdfunding) e instrumentos de inversión: Por un lado, el crowdfunding es un mecanismo de financiación no intermediado en el que una empresa o persona natural recibe financiamiento directo del público en forma de inversiones en títulos de deuda o capital. Este financiamiento se destina a proyectos productivos de diversos actores de la economía que buscan una rentabilidad a partir de actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, y permite el financiamiento de MiPymes y emprendedores. Por otro lado, los instrumentos de inversión se refieren a los diferentes mecanismos que permiten a las personas y empresas realizar inversiones, ya sea en la bolsa de valores, en financiación colaborativa, CDT, entre otros.

Factoring y confirming: Las operaciones de factoring permiten a las empresas una sustitución de activos en la que, a través de la venta de sus facturas electrónicas, la empresa obtiene dinero líquido descontando del valor de la factura un porcentaje por el servicio prestado. Mientras tanto, el confirming se refiere a la gestión de pagos a proveedores que les permite obtener liquidez a partir de pagos anticipados. El uso de la tecnología y la facturación electrónica han transformado esta actividad en una de alto volumen y bajo valor que ha democratizado el acceso a este financiamiento.

Criptoactivos: Criptoactivo es un término sombrilla que agrupa diferentes tipos de representaciones digitales de un valor o de un derecho, emitidas por agentes privados, criptográficamente seguros, que pueden transferirse o almacenarse electrónicamente mediante tecnologías de registro distribuido (blockchain). Esta vertical agrupa a distintos tipos de proveedores de servicios con este tipo de activos como intercambio, custodia, entre otros.

Insurtech: Se refiere al conjunto de tecnologías que se han desarrollado en el sector asegurador para volver más eficiente esta actividad. Las tecnologías que se han desarrollado comprenden diferentes segmentos de la cadena de valor de los seguros abarcando desde el diligenciamiento de declaraciones de asegurabilidad y la suscripción automatizada de pólizas, hasta la comercialización e intermediación de seguros y la verificación de siniestros.

Corresponsalía: Se refiere al conjunto de empresas que se dedican a prestar servicios financieros bajo la delegación de una institución financiera vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia. Estas entidades financieras delegan la prestación de sus servicios a través de un contrato. Los servicios más comunes que se delegan a través de este tipo de esquemas son la recepción de transferencias y el envío de giros, el pago de facturas y servicios públicos, el pago de productos de crédito, entre muchos otros. Estos esquemas fomentan la inclusión financiera al permitir que personas en zonas rurales con poca conectividad puedan acceder a estos servicios.

C. Entidades Relevantes para el tsunami regulatorio

Propósito de la sección

Esta sección explica el trámite legislativo o regulatorio que deberá llevarse a cabo para materializar las propuestas normativas (tanto de temáticas transversales, como de verticales fintech) presentadas a lo largo de este documento. De esta forma, se remite al lector a la fuente normativa que otorga a cada entidad la facultad de emitir la regulación respectiva. Además, se expondrá, de manera simplificada, el trámite que deberá ser agotado para expedir cada regulación.

El propósito de presentarle al lector esta sección, consiste en identificar aquellas entidades públicas que deberán asumir la función regulatoria referenciada anteriormente y aportar una propuesta normativa que, desde Colombia Fintech en conjunto con nuestros asociados y afiliados, hemos construido con base en las necesidades actuales del sistema financiero tradicional y no tradicional en Colombia.

Jerarquía normativa

En el marco normativo colombiano, la expedición de normas se estructura de conformidad con su jerarquía y con la determinación del órgano competente para su aprobación. Esta jerarquía se encuentra sustentada en la Constitución Política que organiza la importancia de las disposiciones normativas expedidas al interior del ordenamiento legal colombiano y los asuntos que sean tratados.

Clases de normas referenciadas en la Hoja de Ruta y entidades encargadas de su expedición

Leyes: son examinadas por el Congreso de la República en el marco del trámite legislativo y, posteriormente, deben ser sancionadas por el Presidente de la República.

Decretos: tienen como propósito el desarrollo normativo contenido en las leyes y no requieren de un trámite legislativo. Son expedidos por el Presidente de la República y, en determinadas materias, su implementación se asigna a un Ministerio en específico[1].

Resoluciones: son actos administrativos emitidos por el Ministro respectivo o por funcionarios que tengan la delegación expresa para expedirlos. De un lado, también pueden desarrollar lo descrito por las leyes y los decretos (sin apartarse de su contenido) y, del otro, pueden aplicar disposiciones legales y reglamentarias dentro de su respectivo ámbito de competencia.

Circulares externas: son instrumentos normativos administrativos de carácter instructivo u orientador, que contienen directrices, criterios interpretativos o procedimientos específicos que se encuentran dirigidos a destinatarios específicos. En el sector financiero, es común que las **circulares externas** sean expedidas por la Superintendencia Financiera y se dirijan a sus entidades vigiladas.

Congreso de la República

El Congreso de la República es el órgano legislativo por excelencia en Colombia y está compuesto por dos cuerpos: (i) el Senado de la República; y (ii) la Cámara de Representantes y su función es expedir leyes de conformidad con lo dispuesto por el artículo 150 de la Constitución Política. Entre otras competencias, resalta la aprobación de leyes de carácter general, especial y orgánico del Estado, dentro de las cuales se encuentra la ley que contiene el Plan Nacional de Desarrollo.

Las funciones legislativas del Congreso de la República deben desarrollarse a través de un trámite legislativo que encuentra su descripción tanto en la Constitución Política como en la Ley 5 del 17 de junio de 1992, que abarcan tanto la radicación de proyectos de ley, como su discusión en las respectivas comisiones y su eventual sanción por parte del Presidente de la República.

Cubiertas las funciones aplicables al Congreso de la República, es importante establecer los cimientos acerca del Plan Nacional de Desarrollo.

---

1 Numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia.

Pues, este es el instrumento de planeación gubernamental de mayor jerarquía en Colombia. Mediante este, el Gobierno Nacional establece cuáles son los objetivos, metas, estrategias y prioridades que alumbrará su camino durante el periodo de mandato, así como los programas de iniciativa pública, los proyectos de inversión que permitirán su cumplimiento y una serie de consideraciones en materia presupuestal. Su adopción es de carácter obligatorio para las entidades públicas territoriales.

El Plan Nacional de Desarrollo orienta la política económica, social y ambiental del país y articula el catálogo de acciones en materia política, gubernamental y territorial que realizará el Gobierno, donde se pretende materializar las propuestas de campaña junto con los recursos presupuestales disponibles.

En este sentido, el contenido de la ley del Plan Nacional de Desarrollo se compone de dos elementos a saber: (i) una parte general, que incluye el señalamiento de los propósitos y los objetivos nacionales a largo plazo, junto con las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de política pública del Gobierno; y (ii) un plan de inversiones públicas que contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de la obtención de los recursos para, precisamente, llevar a cabo dichas inversiones.

Además de lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo puede incluir obligaciones para distintas entidades gubernamentales, imponiéndose el cumplimiento de las diversas cargas administrativas que sean necesarias para el desarrollo del mismo[2]. Asimismo, el contenido del Plan Nacional de Desarrollo podrá incluir disposiciones normativas que sean conexas a sus objetivos económicos, sociales y ambientales[3].

Así pues, dentro de los seis meses siguientes a la posesión presidencial, el Gobierno Nacional, por conducto del Departamento Nacional de Planeación (en adelante el "DNP"), debe presentar al Congreso el proyecto de ley que contiene el Plan Nacional de Desarrollo[4]. Una vez es radicado el proyecto de ley éste deberá ser examinado por las comisiones tercera (de Hacienda y Crédito Público) y cuarta (Presupuesto) conjuntas del Senado y de la Cámara de Representantes, donde deberá discutirse el contenido del proyecto de ley, para luego ser debatido en las sesiones plenarias de cada corporación donde deberá ocurrir un segundo debate.

Es importante resaltar que, de cara a construir un ecosistema fintech más innovador, más incluyente y más competitivo, es crucial involucrar diferentes actores privados y entidades públicas, con lo cual, el contenido del

2 Artículo 5 de la Ley 152 de 1992.

3 Artículo 5 de la Ley 152 de 1992.

4 Artículo 339 al 344 de la Constitución Política y Ley 152 de 1994.

proyecto de ley que contenga el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno del 2026 - 2030 necesariamente deberá contener una sección, supremamente nutrida, de disposiciones normativas que beneficien al mercado financiero tradicional y no tradicional, sus agentes y nuevos actores.

Gobierno Nacional y Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Entre las entidades con competencia regulatoria en el sector financiero se encuentra el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y crédito público, (en adelante el "Ministerio de Hacienda"), que actúa como cabeza del sector hacienda y crédito público en Colombia[5] cuyo objetivo consiste en "*la definición, formulación y ejecución de la política económica del país* (...) *así como la preparación de las leyes, decretos y la regulación en materia* (...) *cooperativa, financiera, cambiaria, monetaria y crediticia* (...)"[6].

El Ministerio de Hacienda supervisa a la SFC, la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF), y la Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero (en adelante la "UIAF") en la medida en que son entidades adscritas al Ministerio[7]. Aunque cuentan con autonomía administrativa, financiera y jurídica, están sujetas a los lineamientos normativos que sean expedidos por el Ministerio.

Esta organización estatal demuestra, en principio, la relevancia e incidencia que tiene el Ministerio de Hacienda al interior del sistema financiero tradicional colombiano. Lo anterior se da en la medida en que supervisa tanto a la entidad que vigila, supervisa y controla a las entidades financieras en Colombia, como a la entidad a la que se debe remitir la información pertinente en materia de prevención del Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo.

En este sentido, el Ministerio de Hacienda deberá "*preparar los proyectos de decreto y expedir las resoluciones, circulares y demás actos administrativos de carácter general o particular, necesarios para el cumplimiento de sus funciones*"[8]. Con lo cual, de conformidad con el numeral 6 del artículo 7 del Decreto 4712 de 2008, la Oficina Asesora de Jurídica es la entidad que estará encargada de preparar las propuestas normativas que serán presentadas por el Ministerio de Hacienda en el ejercicio de sus funciones.

---

5 Artículo 1 del Decreto 4712 de 2008.

6 Artículo 1.1.1.1. del Decreto 1068 de 2015.

7 Artículo 1 del Decreto 4712 de 2008.

8 Numeral 4 del artículo 3 del Decreto 4712 de 2008.

Por su parte, si bien la Oficina Asesora de Jurídica del Ministerio de Hacienda debe cumplir con el estudio normativo y la presentación de proyectos de ley, la URF es la entidad encargada de preparar la normatividad para el ejercicio de la facultad de reglamentación del Ministerio en materia "*cambiaria, monetaria y crediticia y de las competencias de regulación e intervención en las actividades financiera* (...) *y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público*"[9]. En otras palabras, si bien es cierto que existe una correlación entre las funciones brindadas a la Oficina Asesora de Jurídica y la URF, lo cierto es que la primera deberá expedir la propuesta normativa del Ministerio como título singular y la URF la normatividad dirigida al mercado financiero en general.

Como punto adicional, conviene resaltar que la producción regulatoria del Ministerio de Hacienda proviene, en gran medida, al contenido de su agenda regulatoria. Pues, es este documento el que determinará el listado de proyectos normativos que serán expedidos durante el año siguiente a su publicación. De esta forma, una vez publicada la versión en borrador de la agenda regulatoria, se deberán recibir comentarios de la ciudadanía y grupos de interés hasta el 31 de diciembre del año anterior a su expedición formal. Es importante aclarar que, si bien la agenda regulatoria de la entidad permite concluir la ruta regulatoria que cursará la respectiva entidad, estas podrán modificadas siempre y cuando sean válidamente informadas al público y a la Secretaría Jurídica de Presidencia[10].

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Entre las entidades con competencia regulatoria en el ecosistema digital y de las telecomunicaciones se encuentra el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, (en adelante "MinTIC"), que actúa como la cabeza del sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones en Colombia, cuyo objetivo consiste en "form*ular, adoptar y promover las políticas, planes, programas y proyectos del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones* (...)"[11].

El MinTIC ejerce funciones de inspección, vigilancia y control a través de diversas entidades, como la Comisión de Regulación de Comunicaciones (en adelante la "CRC") y la Agencia Nacional del Espectro (en adelante "ANE"), las cuáles cuentan con autonomía técnica, administrativa y patrimonial, pero se encuentran sujetas a las políticas y lineamientos que defina el MinTIC[12]. Esta estructura refleja la relevancia que denota el MinTIC para el debido desarrollo de la infraestructura tecnológica, la economía digital y la innovación en Colombia.

---

9 Artículo 1.1.2.1 del Decreto 1068 de 2015.

10 Artículo 2.1.2.1.20 del Decreto 1081 de 2015.

11 Numeral 1 del artículo 1 del Decreto 1690 de 2020.

12 Artículo 19 y artículo 20 de la Ley 1341 de 2009.

Así pues, la función que desarrolla el MinTIC dentro del fomento a la innovación tecnológica y comunicacional encuentra sustento en el mandamiento legal de "*promover el acceso a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, teniendo como fin último el servicio universal*"[13]. Esta función incluye la formulación de políticas públicas y proyectos normativos que impulsen la transformación digital, el comercio electrónico y la innovación en la prestación de servicios digitales financieros.

En este contexto, el MinTIC ejerce un papel estratégico definitivo para el ecosistema fintech en Colombia. Como se mencionó líneas atrás, deberá definir las políticas y regulaciones pertinentes que enmarcarán la interoperabilidad tecnológica, la infraestructura tecnológica del sistema de pagos, la identidad digital y marco regulatorio para la protección de datos personales de los usuarios de productos y servicios digitales. Ahora bien, existen diversos aspectos en los que el MinTIC deberá coordinar sus esfuerzos junto con otras entidades gubernamentales como el Ministerio de Hacienda, la SFC, la SIC, entre otras, debido a que algunos de los temas que requieren la expedición de regulación complementaria tienen competencia compartida.

Así pues, el Despacho del Ministro del MinTIC es el órgano encargado de "*promover, formular, articular y ejecutar políticas públicas orientadas a la adopción de tecnologías de la información y las comunicaciones en el* ***desarrollo de las actividades de todos los sectores de la economía***"[14] (subraya y negrilla fuera del texto original). Con lo cual, se entiende que es al interior del Despacho del Ministro que se deberán preparar los proyectos normativos propuestos en la Hoja de Ruta.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, (en adelante el "MinComercio"), es la entidad del Gobierno Nacional encargada de formular, coordinar y ejecutar las políticas orientadas al desarrollo económico y productivo del país, mediante el fortalecimiento de la industria, el comercio interno y externo, el emprendimiento y el turismo. Su propósito es impulsar la competitividad empresarial, la internacionalización de la economía y la generación de empleo formal.

De acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 210 de 2003, el MinComercio tiene la responsabilidad de "formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas generales de comercio, industria y turismo del país", así como de proponer al Gobierno Nacional las medidas normativas necesarias para su desarrollo. Dentro de su estructura orgánica, el artículo 28 de este decreto establece que la Subdirección de Regulación, adscrita al Viceministerio

13 Numeral 2 del artículo 4 de la Ley 1341 de 2009.

14 Numeral 1 del artículo 5 del Decreto 1064 de 2020.

de Desarrollo Empresarial, es la dependencia encargada de formular y evaluar los proyectos de regulación y normalización en materia de calidad, metrología, acreditación y protección del consumidor. Además, esta también se encarga de coordinar la elaboración de los proyectos normativos requeridos para la ejecución de las políticas públicas del sector.

En consecuencia, la Subdirección de Regulación es la instancia responsable dentro del Ministerio de preparar, revisar y sustentar los proyectos de regulación sectorial. Una vez los proyectos normativos son validados técnica y jurídicamente al interior del Ministerio, pueden ser elevados al Gobierno Nacional para su expedición formal en el nivel que corresponda (decreto, resolución o circular), asegurando coherencia con las políticas públicas de competitividad y desarrollo empresarial.

En el marco de la Hoja de Ruta, el rol del MinComercio será determinante en la ejecución de propuestas orientadas a la digitalización de los servicios empresariales, la consolidación de un entorno competitivo y el fortalecimiento del comercio electrónico como motor de la economía. Su coordinación con otras entidades administrativas permitirá consolidar una infraestructura normativa que promueva la formalización de las MiPymes, la interoperabilidad comercial y la confianza en las transacciones digitales, contribuyendo al desarrollo de un sistema económico más inclusivo, trazable y eficiente.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, (en adelante "DIAN"), es la entidad encargada de administrar y controlar el cumplimiento de las obligaciones: (i) tributarias; (ii) aduaneras; y (iii) cambiarias en Colombia. Es una entidad adscrita al MinHacienda con su propia personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal[15]. Sus funciones generales incluyen, entre otras, la supervisión de los regímenes aduaneros, tributarios y cambiarios (parcialmente) del país, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3 del Decreto 1742 de 2020.

De esta forma, es claro que dentro de las facultades de la DIAN se encuentra la posibilidad de emitir resoluciones, circulares y conceptos que desarrollen, reglamenten e interpreten, según sea el caso, aspectos operativos, administrativos o procedimentales que sean pertinentes a su competencia. Es por lo anterior que, dentro de su estructura organizacional, la DIAN cuenta con la Dirección Jurídica que, entre otras funciones, se encarga de "*dirigir y coordinar la adecuación de la normatividad tributaria, aduanera y de control cambiario, así como la normatividad general interna, de conformidad con los procesos y funciones de competencia de la DIAN*"[16]. Es, precisamente, la Dirección Jurídica de la DIAN el órgano encargado de

15 Artículo 1 del Decreto 1742 del 2020.

16 Numeral 1 del artículo 55 del Decreto 1742 de 2020.

proyectar los actos administrativos y demás instrumentos normativos que implementarán las propuestas normativas contenidas en la presente Hoja de Ruta para llevar a cabo un verdadero cambio normativo y, en consecuencia, un tsunami regulatorio. Adicionalmente, conviene mencionar que, en ejercicio de sus funciones, la Dirección deberá articular su labor junto con las demás Direcciones de la DIAN con el propósito de que el contenido de los proyectos normativos sea coherente con las políticas fiscales, cambiarias y aduaneras del Gobierno Nacional.

En el marco del ecosistema financiero y fintech colombiano, la DIAN desempeña un papel estratégico en el diseño e implementación de instrumentos como la regulación pertinente a la facturación electrónica (a propósito de nuestra vertical de Factoring y Confirming), el Registro de Facturas Electrónicas, los sistemas de información tributaria, entre otros. Si bien el ejercicio de sus competencias regulatorias permite fortalecer la información de los contribuyentes y las operaciones de recaudo, resulta necesario que se actualicen determinados conceptos y la regulación que afecta operativamente a las fintech.

Junta Directiva del Banco de la República

La Junta Directiva del Banco de la República es la máxima autoridad monetaria, cambiaria y crediticia en Colombia. Según el artículo 372 de la Constitución Política, la Junta se integra por siete miembros: el Ministro de Hacienda, el Gerente General del Banco y cinco miembros designados por el Presidente de la República por períodos de cuatro años.

Como máxima autoridad monetaria, el artículo 8 de la Ley 31 de 1992 faculta a la Junta Directiva para establecer las medidas relacionadas con la denominación del peso colombiano como moneda de curso legal en Colombia. Esto implica que, en la práctica, la Junta Directiva tenga absoluta autonomía en la definición del valor de los billetes y las monedas impresas por el Banco de la República y de uso común en la economía.

Asimismo, la Junta Directiva tiene competencia para regular el régimen cambiario del país, incluyendo las operaciones que pueden realizar los Intermediarios del Mercado Cambiario, las transacciones obligatoriamente canalizables, los instrumentos de reporte y control, así como la definición de las divisas y monedas que pueden ser utilizadas en el comercio exterior y en las operaciones financieras internacionales (artículos 16 y 59, Ley 31 de 1992). Esta potestad normativa se materializa a través de la expedición de Resoluciones Externas de carácter general y vinculante para los agentes del mercado y la estandarización de aspectos operativos, como la reportería de determinadas operaciones.

En materia de Sistemas de Pago de Bajo Valor Inmediatos, el artículo 104 de la Ley 2294 de 2023 asigna a la Junta Directiva la facultad de expedir

la regulación pertinente para el funcionamiento de estos sistemas. Este mandato se enmarca dentro de su competencia general de "*adoptar las medidas monetarias, crediticias y cambiarias para regular la circulación monetaria y, en general, la liquidez del mercado financiero y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos de la economía, velando por la estabilidad del valor de la moneda*"[17]. Por tanto, la Junta Directiva expidió la Circular Reglamentaria Externa DSP-465 el 18 de marzo de 2024 introduciendo el Sistema de Pagos de Bajo Valor Inmediatos - Bre-B - en la industria de pagos como muestra de cumplimiento de la disposición normativa contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (Ley 2294 de 2023).

La capacidad regulatoria de la Junta Directiva incide directamente en la estructura y funcionamiento del sistema financiero y de pagos, ya que sus decisiones sobre SPBVI, efectivo y régimen cambiario afectan tanto a las entidades vigiladas por la SFC como a nuevos actores del ecosistema fintech. En consecuencia, las propuestas normativas incluidas en la presente Hoja de Ruta que requieran ajustes en estas materias deberán ser tramitadas ante la Junta Directiva para su estudio, aprobación y expedición.

Registraduría Nacional del Estado Civil

La Registraduría Nacional del Estado Civil, (en adelante la "RNEC"), es un organismo autónomo de creación constitucional, integrante de la Organización Electoral, con funciones en materia electoral, de registro civil e identificación, como lo establece el Decreto 1010 de 2000, en su artículo 3, que define su objeto institucional: "registrar la vida civil, identificar a las personas y organizar los procesos electorales del país".

El artículo 266 de la Constitución Política dispone que el Registrador Nacional del Estado Civil será elegido mediante concurso de méritos por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. También le asigna funciones como la dirección y organización de elecciones, el registro civil, la identificación y la celebración de contratos en nombre de la Nación, según lo disponga la ley.

No obstante lo anterior, se resalta que, según lo establecido en el numeral 20 del artículo 5 del Decreto 1010 de 2000, la RNEC se encuentra encargada de "atender todo lo relativo al manejo de la información, las bases de datos, el Archivo Nacional de Identificación y los documentos necesarios para el proceso técnico de la identificación de los ciudadanos, así como informar y expedir las certificaciones de los trámites a los que hubiere lugar". Esto implica que la RNEC actúe como custodio de una de las bases de datos más completas y sensibles del país, que concentra información biográfica y biométrica de todos los colombianos.

17 Artículo 16 de la Ley 31 de 1992.

En este contexto, la RNEC cumple un papel estratégico en la construcción de la identidad digital y la autenticación electrónica en Colombia, elementos esenciales para el desarrollo de servicios digitales, incluidos aquellos del sector financiero y fintech. Su rol como garante de la integridad y actualización de los datos de identificación le confiere una posición central en la interoperabilidad de sistemas públicos y privados, y en la implementación de esquemas de verificación de identidad seguros y confiables.

Superintendencia Financiera de Colombia

La Superintendencia Financiera de Colombia, (en adelante la "SFC"), es la entidad del Estado encargada de investigar, supervisar y controlar las instituciones que hacen parte del sistema financiero, asegurador y del mercado de valores en Colombia en la medida en que estas son de interés público[18]. Su misión es velar porque estas instituciones financieras, aseguradoras y pertenecientes al mercado de valores operen de manera segura, transparente y cumplan con las disposiciones legales, protegiendo en todo momento a los consumidores financieros y el ahorro del público.

La SFC está adscrita al Ministerio de Hacienda, lo que significa que hace parte del sector administrativo que este ministerio dirige, pero actúa con autonomía técnica para cumplir sus funciones de supervisión y regulación en el ámbito financiero.

En el ámbito normativo, la SFC cuenta con dependencias especializadas para la elaboración de regulaciones de su competencia. En particular, el numeral 1 del artículo 11.2.1.4.18 del Decreto 2555 de 2010 establece que la Subdirección de Regulación es la encargada de "*elaborar los proyectos de normas de interés de la Superintendencia, así como los documentos que los justifiquen; y rendir concepto previo sobre su legalidad o constitucionalidad, atendiendo la unidad de criterio fijada por la Dirección Jurídica*".

Esto implica que la SFC no solo tiene un rol de supervisión, sino también de producción normativa, ya que puede diseñar y proponer disposiciones regulatorias que impacten de forma directa el funcionamiento del sistema financiero y la actividad de las entidades vigiladas. En consecuencia, la Subdirección de Regulación es un actor clave para el desarrollo e implementación de las propuestas contenidas en esta Hoja de Ruta, especialmente en lo que respecta a la adaptación del marco legal y operativo del sector financiero y fintech en Colombia.

Es importante resaltar que, si bien la SFC tiene la competencia legal para emitir regulación de carácter técnico y operativo dentro de su ámbito,

18 Ver artículo 335 de la Constitución Política.

muchas de las disposiciones normativas de mayor alcance son preparadas por la Unidad de Regulación Financiera. En estos casos, la SFC participa en la elaboración de insumos técnicos, análisis de impacto regulatorio y validación de la viabilidad operativa de las propuestas, aportando su conocimiento derivado de la supervisión directa de las entidades vigiladas.

En este sentido, cuando la SFC requiere que se expida un decreto, debe elaborar el proyecto normativo, los estudios y la justificación técnica, y remitirlos al Ministerio de Hacienda o a la URF para su revisión. Posteriormente, el Ministerio adelanta el trámite de publicación para comentarios y, una vez surtidas las etapas de análisis y ajustes, presenta el documento final para la firma presidencial, según fue comentado en la sección del Ministerio de Hacienda.

En términos de planeación normativa, la agenda regulatoria de la SFC está alineada con la agenda regulatoria del Ministerio de Hacienda, que es el rector de la política financiera del país. La Unidad de Regulación Financiera, como dependencia adscrita al Ministerio de Hacienda, desarrolla gran parte de las propuestas normativas de alcance general en el sector financiero, en coordinación con la SFC. Este modelo implica que, para la expedición de decretos o normas de alto impacto, la SFC debe articular su iniciativa con la URF y el Ministerio, asegurando coherencia con las políticas públicas definidas por el Gobierno Nacional y evitando duplicidad regulatoria.

Superintendencia de Industria y Comercio

La Superintendencia de Industria y Comercio, (en adelante la "SIC"), es la autoridad nacional en materia de protección de la competencia, protección al consumidor y propiedad industrial en Colombia. Su misión es promover un mercado competitivo, proteger los derechos de los consumidores y salvaguardar la propiedad industrial, garantizando que las actividades económicas se desarrollen de manera leal y transparente.

Es una entidad adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, lo que implica que hace parte de este sector administrativo, pero con autonomía técnica, administrativa y financiera para el ejercicio de sus funciones.

En el ámbito normativo, la SIC cuenta con la facultad de expedir reglamentaciones dentro del marco que le otorga la ley. En particular, el numeral 22 del artículo 3 del Decreto 4886 de 2011 establece que corresponde al Despacho del Superintendente "expedir las reglamentaciones que acorde con la ley le corresponda emitir a esta Superintendencia". Esta atribución faculta al Despacho para dictar disposiciones regulatorias de carácter técnico y operativo que sean requeridos en materia normativa.

Del mismo modo, la SIC es la autoridad en materia de la protección de datos personales con la función de velar por el cumplimiento de la Ley 1266 de 2008, la Ley 1581 de 2012 y sus normas reglamentarias. En este ámbito, la SIC ejerce las funciones de inspección vigilancia y control sobre las entidades responsables sobre el tratamiento de datos en Colombia, pudiendo imponer sanciones económicas y administrativas cuando lo considere necesario[19].

La Superintendencia cumple un rol fundamental frente al desarrollo de la vertical de crédito digital. Esto se debe a que las fintechs de crédito digital originan crédito con sus recursos propios y que no les corresponde directamente el control y vigilancia de una autoridad administrativa en particular, el artículo 45 de la ley 1480 le asigna esa competencia a la Superintendencia de Industria y Comercio.

Superintendencia de Notariado y Registro

La Superintendencia de Notariado y Registro, (en adelante la "SNR"), es la autoridad encargada de la inspección, vigilancia y control sobre el servicio público de notariado y el registro de instrumentos públicos en Colombia. Su objetivo es garantizar que estos servicios se presten con eficiencia, transparencia y en observancia de las normas legales, asegurando la seguridad jurídica en los actos y contratos que se otorgan o inscriben.

Es una entidad adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, lo que significa que hace parte del sector administrativo que este ministerio lidera, aunque cuenta con autonomía técnica y administrativa para el ejercicio de sus funciones.

En el ámbito normativo, la SNR tiene un papel relevante en la formulación de políticas y en la emisión de directrices que orienten la prestación de los servicios de su competencia. En particular, según lo establecido en el numeral 1 del artículo 11 del Decreto 2374 de 2014, la SNR deberá proponerle al Gobierno políticas sobre los servicios públicos de notariado y registro de instrumentos públicos. Del mismo modo, se encargará de "*impartir las directrices e instrucciones para la eficiente prestación del servicio público de notariado mediante la expedición de conceptos, circulares y demás actos administrativos que se requieran con el fin de orientar el ejercicio de la actividad notarial*".

Este marco normativo faculta a la SNR para expedir actos administrativos de carácter técnico y operativo que inciden en la estandarización de procedimientos, la adopción de herramientas tecnológicas y la coordinación con otras entidades del Estado para optimizar el acceso y la seguridad de la información registral y notarial.

19 Artículo 23 de la Ley 1581 de 2012.

Comisión de Regulación de Comunicaciones

La Comisión de Regulación de Comunicaciones, (en adelante la "CRC"), es la entidad encargada de regular los servicios de telecomunicaciones, las redes de comunicaciones y los servicios postales en Colombia, con el fin de promover la competencia, evitar prácticas monopolísticas y proteger los derechos de los usuarios. Fue creada mediante la Ley 1341 de 2009, como una unidad administrativa especial con independencia administrativa, técnica y patrimonial, adscrita al MinTIC.

Conforme al artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, la CRC tiene como principal función expedir regulación en materia de comunicaciones, tecnologías de la información y servicios postales, incluyendo la definición de condiciones para la provisión de servicios, el acceso y uso de redes, la protección de los usuarios, la gestión de la competencia y la promoción de la interoperabilidad. Además, el artículo 24 dispone que las decisiones de la CRC deben orientarse a garantizar la libre competencia, la eficiencia económica y la calidad de los servicios de comunicaciones en todo el territorio nacional.

A su vez, el artículo 24 de la ley señala que las actuaciones de la Comisión deben orientarse por los principios de transparencia, objetividad, proporcionalidad, neutralidad tecnológica y promoción de la libre competencia, asegurando que las medidas regulatorias contribuyan al acceso universal, la calidad del servicio y la eficiencia en el uso de las redes y recursos de telecomunicaciones.

En el contexto del ecosistema Fintech y de pagos digitales, la CRC tiene un papel estratégico en la definición de estándares técnicos y condiciones de interoperabilidad entre infraestructuras tecnológicas y plataformas de comunicación que soportan los sistemas de pago electrónico y las operaciones digitales. Su coordinación con el Banco de la República, el MinTIC y la SFC resulta fundamental para asegurar la eficiencia, seguridad y accesibilidad del sistema de pagos y la conectividad digital nacional.

Propuestas Transversales

IV.

El Triángulo de la Inclusión Financiera:

La apuesta de Colombia fintech para llevar a Colombia al futuro

El Triángulo de la Inclusión Financiera: Tres ejes de acción para el futuro de la inclusión financiera

Como destacamos anteriormente, uno de los principales ejes para la transformación del sistema financiero en el país es la inclusión. En términos generales, aunque Colombia ha avanzado significativamente en la dimensión de acceso al sistema financiero, aún persisten obstáculos relacionados con el uso de productos financieros, la calidad de estos, y serias preocupaciones sobre el bienestar financiero de los colombianos. Para superar estos desafíos, desde Colombia Fintech proponemos un primer grupo de propuestas: "el triángulo de la inclusión financiera".

Este triángulo de la inclusión financiera se fundamenta en el principio de la **liberalización**. Esta liberalización, como se mostrará a continuación, radica en la eliminación de obstáculos derivados de i) la regulación, ii) las barreras de entrada a los diferentes mercados, y iii) la infraestructura que no se adecúa a las necesidades de los consumidores y a la realidad del mercado. A partir de esta visión se podrá avanzar en la profundización de la inclusión financiera, especialmente en los segmentos más vulnerables. Esto se logrará al generar una oferta de mejores productos y servicios financieros que se adapten mejor a sus necesidades particulares.

En el caso colombiano, la liberalización que propone Colombia Fintech para profundizar la inclusión financiera se relaciona con: la liberalización de la tasa de usura, la liberalización de los datos, y la liberalización del dinero. Cada una de estas propuestas atiende a una serie de barreras estructurales relacionadas con la inclusión financiera en el país. Adicionalmente, la visión de estas propuestas radica en el impulso a la innovación y la competencia, la generación de debates informados sobre los efectos de la regulación, así como de la relevancia de la Infraestructura Pública Digital.

De acuerdo con el Reporte de Inclusión Financiera del 2024, Colombia se enfrenta a un desafío persistente: cerrar las brechas en inclusión financiera. Alrededor del mundo, y en el país también, quienes tienen menores probabilidades de acceder al sistema financiero son las mujeres, los hogares más pobres, las personas con menor educación, los jóvenes, la

población rural, y las personas desempleadas[1]. Lo anterior, demuestra que, a pesar de que la industria se ha desarrollado y ha intensificado sus esfuerzos para ampliar la inclusión en el país, el acceso al sistema financiero sigue siendo un privilegio de ciertos sectores poblacionales.

En Colombia, el acceso a productos de depósito sigue siendo una realidad distante para la población rural. Mientras que en las ciudades principales el acceso es prácticamente del 100%, en municipios rurales es tan solo del 56%. Asimismo, se presentan brechas considerables frente al acceso al crédito entre el campo y la ciudad, y también entre hombres y mujeres. Los hombres acceden en mayor medida al crédito en todas las modalidades del sector tradicional, con una brecha de 3,5 pp a su favor.

Lo anterior, demuestra que el país aún tiene una tarea pendiente en materia de inclusión financiera. Frente a este reto, se ha destacado la necesidad de impulsar una serie de principios que logren profundizar la inclusión financiera a través del empoderamiento del consumidor financiero y del desarrollo de productos y servicios financieros innovadores. En últimas, se ha buscado impulsar un enfoque digital frente a la inclusión financiera.

Para alcanzar la "última milla" en la inclusión financiera, la Oficina de la Asesora Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Salud Financiera (en adelante "UNSGSA", por sus siglas en inglés) plantea una serie de principios[2]. Al respecto, se destaca la importancia de generar marcos regulatorios habilitantes que generen un equilibrio entre innovación y riesgo. Igualmente, se plantea la relevancia de que los Gobiernos impulsen infraestructuras públicas para la prestación de servicios financieros digitales más eficientes y accesibles.

Frente a este punto, sobresale la relevancia de la Infraestructura Pública Digital (en adelante "IPD") para alcanzar los objetivos mencionados anteriormente. En general, una IPD se refiere a infraestructura abierta, interoperable, y accesible para proveer servicios públicos y privados que son esenciales[3]. En la práctica, una IPD se conforma por una amplia gama de software, plataformas, APIs y servicios, junto con sus marcos legales, regulaciones, estándares, políticas y procesos asociados[4].

---

1 UNSGSA. (2024). Foundational Building Blocks for Financial Inclusion: Insights and Call to Action to Reach the Last Mile. Disponible en: https://www.unsgsa.org/publications/foundational-building-blocks-financial-inclusion-insights-and-call-action-reach-last-mile-0

2 Ibid.

3 Ibid.

4 CCAF. (2025). Digital Public Infrastructure and Digital Financial Services: Convergence, Landscape and Regulatory Considerations, Cambridge Centre for Alternative Finance (CCAF), Cambridge Judge Business School, University of Cambridge. Disponible en: https://www.jbs.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2025/07/2025-ccaf-digital-public-infrastructure-and-digital-financial-services.pdf

De esta manera, una IPD actúa como un bloque fundacional para el beneficio público. Frente a la prestación de servicios financieros digitales, los gobiernos y reguladores han buscado impulsar las IPD como un mecanismo para profundizar la inclusión financiera. Su rol es complementario a las infraestructuras privadas, pero generan nuevos beneficios públicos.

Particularmente, las IPD contribuyen al impulso de la eficiencia y competencia en el sistema financiero. Frente a la eficiencia, este tipo de sistemas disminuyen los costos asociados a la prestación de servicios financieros. Frente a la competencia, estos contribuyen a eliminar las barreras de entrada, permitiendo que nuevos proveedores de servicios financieros participen en un mercado.

De esta manera, la integración progresiva de componentes centrales de IPD (como identidad digital universal, pagos en tiempo real y mecanismos estandarizados para compartir datos basados en consentimiento) en los servicios financieros digitales está impulsando la eficiencia, reduciendo costos y expandiendo significativamente el acceso a servicios financieros. Esta convergencia crea nuevas oportunidades sin precedentes para la inclusión y el crecimiento económico.

Los mercados emergentes han demostrado el potencial transformador de esta aproximación. Un claro caso de éxito de implementación de estas tecnologías es la India, la cual ha sido capaz de integrar en su sistema financiero dos tecnologías que han generado disrupciones significativas en el país. Por un lado, ha creado una plataforma de identidad digital biométrica ("Aadhaar"), la cual cubre más de 1.3 mil millones de personas. Por otro lado, implementó exitosamente UPI, el sistema de pagos que procesa más de 17 mil millones de transacciones mensuales y además ilustra cómo estas infraestructuras pueden revolucionar el acceso al sistema financiero.

Frente al caso colombiano, desde Colombia Fintech consideramos fundamental que el país proteja e impulse el funcionamiento de estas infraestructuras con Bre-B, y tanto con el Sistema de Finanzas Abiertas como el Esquema de Datos Abiertos para la Inclusión Financiera y Crediticia. El correcto funcionamiento de estas dos iniciativas permitirá que el país avance en la dirección correcta frente a la inclusión financiera en la última milla.

Los tres pilares del triángulo

Primer pilar:

Liberalización de la tasa de usura. Desde Colombia Fintech consideramos que esta es una de las discusiones más complejas, pero necesarias, del sistema financiero colombiano. En la actualidad, la tasa de usura, lejos de proteger a los consumidores, ha servido para excluir a los sectores más vulnerables del mercado de crédito formal. Este debate requiere una revisión integral que considere las nuevas realidades del mercado y las oportunidades que presenta la tecnología financiera para evaluar riesgo y ofrecer productos más inclusivos.

Segundo pilar:

Liberalización de los datos de los consumidores. Buscamos defender la importancia y urgencia de la implementación de las políticas de finanzas abiertas y datos abiertos. Estas iniciativas buscan permitir el flujo controlado y seguro de datos de los consumidores para generar productos financieros más innovadores e inclusivos, además de fomentar la competencia al eliminar el monopolio que tienen las instituciones financieras sobre los datos de sus usuarios. A través de la implementación de APIs y marcos de interoperabilidad, se facilitará que los consumidores puedan compartir su información financiera con diferentes proveedores, promoviendo la competencia y la personalización de servicios. Lo anterior, se enmarca dentro de los propósitos de una Infraestructura Pública Digital que habilite el desarrollo de estas políticas.

Tercer pilar:

Libre flujo del dinero de los consumidores. Bre-B es la infraestructura que transformará el ecosistema de pagos en el país. Este nuevo sistema permite eliminar las fricciones asociadas a los costos de transacción y a la ausencia de interoperabilidad en el Sistema de Pagos de Bajo Valor. El éxito de Bre-B dependerá de su adopción masiva y de su agenda de innovación y escalabilidad.

IV.

a. Liberalización de tasas:

La batalla frontal contra el gota a gota

Con el apoyo de: CUATRECASAS

A. Explicación:

¿Cómo funciona la tasa de usura en Colombia y América Latina?

Respuesta corta: La tasa de usura es un límite legal a los intereses que puede cobrar cualquier persona o empresa al otorgar un crédito. Esta tasa se calcula con base en el Interés Bancario Corriente, que es un promedio de las tasas de interés que cobran los establecimientos de crédito (Bancos, Corporaciones Financieras y Compañías de Financiamiento) en los préstamos que han desembolsado durante un periodo de tiempo específico. En la práctica, esta funciona como un precio máximo, lo que se traduce en un limitado acceso al crédito por parte de los sectores más vulnerables, ya que estos tienen los perfiles más riesgosos.

¿Qué es la tasa de usura y cómo funciona desde una perspectiva jurídica?

El acceso al crédito es un componente esencial para fomentar el desarrollo económico sostenible, debido a que este permite mejorar el bienestar de los hogares y potenciar el crecimiento de las empresas. Sin embargo, en Colombia, este acceso se enfrenta a barreras significativas, entre las que destacan las tasas de endeudamiento y su regulación, como es la tasa de usura. Aunque la tasa de usura tiene como objetivo proteger a los consumidores de intereses abusivos, en la práctica, esta limita la oferta de crédito, especialmente para aquellos con mayores niveles de riesgo, perpetuando así la exclusión financiera.

Colombia hace parte de los países que han optado por establecer techos o tasas de interés máximas como un instrumento de política pública. Esto con el supuesto objetivo de proteger a los consumidores financieros. En el país, este techo es la tasa de usura, la cual se define legalmente como 1.5 veces la Tasa de Interés Bancario Corriente (en adelante, "TIBC").

La TIBC es un promedio ponderado de las tasas de interés cobradas en los créditos desembolsados por los establecimientos de crédito (Bancos, Compañías de Financiamiento y Corporaciones financieras) en un periodo puntual. Este promedio se calcula con base en una cierta periodicidad según el tipo de operaciones crediticias que cobija, y siguiendo la metodología establecida por la Superintendencia Financiera de Colombia (en adelante "SFC"), entidad encargada de certificarla.

En términos normativos, actualmente, el régimen civil, el comercial y el penal definen a la tasa límite de intereses en Colombia como 1.5 veces el

Interés Bancario Corriente (en adelante "IBC"). Es decir, el interés máximo que se puede cobrar al realizar un préstamo, tanto en el régimen civil, como en el comercial, es el IBC aumentado en un 50%. Es importante aclarar que ese límite a las tasas de interés es diferente a la figura de usura como tipo penal, pero comúnmente se le denomina usura al límite a los intereses, independientemente de si se está en el ámbito civil, comercial o penal.

Además de generar sanciones, el hecho de pactar una tasa de interés superior al mencionado límite puede acarrear consecuencias diferentes dependiendo de si se trata de un préstamo que se rige por la ley civil o comercial. En el régimen civil, la consecuencia de pactar una tasa de intereses remuneratorios superior al límite es la reducción de la tasa al IBC, según el artículo 2231 del Código Civil. En cuanto a los intereses moratorios, estos se reducirán hasta el máximo permitido, es decir, 1.5 veces el IBC, de acuerdo con lo mencionado en el artículo 1601 del Código Civil.

Desde una perspectiva histórica, el régimen de límite de intereses en Colombia se remonta a normas españolas que quedaron vigentes después de la independencia. Sin embargo, en el contexto de la formación del sistema financiero colombiano, la Ley del 26 de mayo de 1835, promovida por Mariano Ospina Rodríguez y Ezequiel Rojas, marcó un hito al derogar la normativa heredada de la Recopilación de Castilla. La normativa española limitaba los intereses al 5% anual, por lo que la medida liberalizó las tasas de interés en los préstamos.

Esta decisión legislativa fue crucial para el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones financieras en una economía naciente, facilitando la transición hacia la era de "banca libre". El haber abolido la tasa máxima de interés es considerado por algunos expertos como un paso necesario para la consolidación de las instituciones bancarias[5]. No obstante, en el siglo XIX la tasa de usura volvió a ser introducida en la regulación.

Específicamente, el límite a las tasas de interés volvió a formar parte del derecho colombiano mediante su inclusión en el artículo 2231 del Código Civil en 1873, en el artículo 884 del Código de Comercio de 1971, en el artículo 74 de la Ley 45 de 1990 y en el artículo 305 del Código Penal en el año 2000, como fue mencionado anteriormente. A pesar de los cambios que ha experimentado el sistema financiero, la tasa de usura se ha mantenido desde su reincorporación en el ordenamiento jurídico colombiano.

Como se describió anteriormente, la regulación de la tasa de usura en Colombia está contenida principalmente en el Código de Comercio y la Ley 45 de 1990, la cual faculta a la Superintendencia Financiera de Colombia para certificar la TIBC y la tasa de usura. Desde entonces, el sistema

5 Puyo, R. (2023). El mundo jurídico colombiano del siglo XIX: de las legislaciones castellana e indiana a los códigos de 1887. Tirant humanidades.

financiero colombiano ha experimentado numerosos cambios normativos y regulatorios a través de leyes, resoluciones y circulares de la SFC. Estas últimas determinan la metodología para el cálculo de las tasas de interés bancario corriente (ajustándose a las condiciones del mercado y las políticas del Banco de la República) y han tenido un impacto significativo en los consumidores financieros.

La consagración legal de la tasa máxima de interés se ha defendido con fundamento en la prohibición del abuso en el cobro de intereses cuando se trata de préstamo de dinero, y la consecuente protección al prestatario como parte débil de la relación contractual[6]. Cabe aclarar, sin embargo, que la misma SFC resalta la relevancia de que la intermediación financiera sea rentable y atractiva. Sobre el particular, esta entidad ha establecido que **"el margen diferencial entre unas y otras operaciones, permitido por nuestro ordenamiento legal, es lo que hace económicamente viable el negocio financiero"[7].**

Ahora bien, es importante mencionar que no existe una única tasa de usura; existen siete, cada una con su propio cálculo. Estas tasas son certificadas por la Superintendencia Financiera de Colombia mensual, trimestral, semestral o anualmente según el segmento de préstamo. De esta manera, cada tasa establece un umbral diferente que, en principio, debería reflejar el riesgo asociado a las características particulares de cada segmento de préstamo.

A continuación se presentan algunos de los cambios más significativos que ha tenido la metodología de cálculo de la tasa de interés bancario corriente. Las diferentes modificaciones que se presentan a continuación reflejan voluntad de parte del legislador de adaptar mejor esta estimación a las condiciones de mercado y la realidad del país. Sin embargo, estas modificaciones no necesariamente han resultado en mejoras para los consumidores, como se mostrará más adelante.

Cambios Metodológicos en la Estimación de la Tasa de Usura

1. **Ajustes Metodológicos:** Los cambios metodológicos en la estimación de la tasa de usura, como la periodicidad y los componentes considerados, han sido algunos de los ajustes realizados. Estos cambios han tenido la intención de reflejar mejor las condiciones macroeconómicas y del mercado financiero.

6 Concepto 2004021456-2 del 9 de agosto de 2004 de la Superintendencia Financiera de Colombia.

7 Ibid.

Por ejemplo, **se ajustó la periodicidad del cálculo de la TIBC** para reflejar más adecuadamente los cambios en las condiciones económicas. Además, se han introducido leyes para modernizar y mejorar el sistema financiero, impactando también el cálculo de las tasas de interés bancario corriente y de usura. Este es el caso de la **Ley 795 de 2003**, que modernizó y fortaleció el sistema financiero implementando nuevas reglas para la gestión de riesgos, y la **Ley 964 de 2005**, que introdujo cambios en la regulación de tasas a través de nuevas normas para la emisión y negociación de operaciones del mercado de valores.

2. Modificación de Modalidades de Crédito: Otros cambios relevantes en la metodología de cálculo de la TIBC incluyen la modificación de las modalidades de crédito consideradas. Inicialmente, existían tres categorías: Microcrédito, Crédito de Consumo y Ordinario, y Crédito de Consumo de Bajo Monto. Sin embargo, en **marzo de 2023, se eliminó la modalidad de microcrédito y se introdujeron cinco nuevas categorías**: a) crédito popular productivo urbano; b) crédito popular productivo rural; c) crédito productivo urbano; d) crédito productivo rural; y e) crédito productivo de mayor monto. Esta segmentación del microcrédito implica que la certificación ahora abarca una gama más amplia de tipos de crédito, lo cual es positivo, debido a que proporciona una visión más completa del mercado. En concreto, actualmente existen siete categorías:

- consumo y ordinario
- consumo de bajo monto
- popular productivo rural
- popular productivo urbano
- productivo rural
- productivo urbano
- productivo de mayor monto

Sin embargo, esta complejidad también dificulta la interpretación de la TIBC y su posterior aplicación práctica por parte de los diferentes originadores de crédito. Esta impacta directamente la tasa de usura, la cual estará sujeta a variaciones según el comportamiento de las tasas y los montos desembolsados en cada tipo de crédito, así como su peso específico dentro del promedio ponderado.

3. Cálculo para el Crédito de Consumo, Ordinario: En el año 2007, el Decreto 018 estableció que el cálculo de la TIBC para **créditos de consumo y ordinarios se realizaría bajo una misma metodología**, lo que introdujo un sesgo en la estimación debido a las diferencias en los perfiles de riesgo entre individuos y empresas que solicitan estos tipos de crédito. Posteriormente, en **julio de 2023, se implementó una modificación en el cálculo de la TIBC** para créditos de consumo y ordinarios, adoptando un **promedio ponderado** basado en los montos desembolsados.

Esta nueva metodología ha tendido a reducir la TIBC, ya que los créditos ordinarios, generalmente de mayor cuantía, influyen más en el cálculo. Esta dinámica puede generar un ciclo en el que la disminución de la TIBC y, en consecuencia, de la tasa de usura, excluya a segmentos más riesgosos de la población, aumentando la participación de los créditos ordinarios en el cálculo y continuando así la presión a la baja de la TIBC mensualmente.

4. Incremento del Monto Considerado en Operaciones Activas de Crédito: en cuanto a los cambios en el monto considerado para las operaciones activas de crédito por modalidad, es importante destacar un aspecto. La metodología pasó de considerar la tasa promedio ponderada por el monto desembolsado de las operaciones de microcrédito y crédito de consumo, tomando en cuenta únicamente las operaciones cuyo monto desembolsado fuera de hasta 2 SMLMV (en adelante "Salario Mínimo Mensual Legal Vigente"), **a incluir montos de hasta 6 SMLMV en septiembre de 2017.** Este cambio introduce una mayor variabilidad al incluir una diversidad más amplia de montos y tipos de cartera. Dependiendo de la distribución de los créditos y su participación dentro del promedio ponderado, esto puede influir en la tasa de usura de manera positiva o negativa.

5. Incorporación de Redescuentos: Desde **abril de 2024**, la tasa de crédito de consumo y ordinario incluye los redescuentos, carteras que históricamente han tenido tasas preferenciales y plazos más largos. Así, la TIBC y la tasa de usura para las cuales se tienen en cuenta estos créditos, resulta aún más baja. Estos ajustes han llevado a una reducción acelerada de la tasa de usura, más rápida que en años anteriores, cuando su comportamiento estaba alineado con el ciclo de recortes en la tasa de interés de política monetaria.

Factores Económicos y Reformas Gubernamentales

Ahora bien, los cambios en la tasa de usura no solo pueden deberse a cambios en la metodología de cálculo de la tasa, también pueden darse por **factores económicos y reformas gubernamentales** que responden a las condiciones económicas. Por ejemplo, la crisis financiera global de 2008 llevó al gobierno colombiano a implementar ajustes regulatorios, incluyendo la reducción de las tasas de interés para fomentar el crédito y reactivar la economía. De manera similar, las reformas económicas post-pandemia promovieron una disminución significativa de las tasas de interés para facilitar la recuperación económica y mantener el acceso al crédito.

Asimismo, **las reformas tributarias de 2012 y 2016** impactaron las tasas de interés del mercado, reflejándose en ajustes en la tasa de usura. Además, políticas orientadas al cumplimiento de objetivos gubernamentales han requerido ajustes regulatorios. Este es el caso de aquellas medidas relacionadas con la implementación del acuerdo de paz, las cuales requerían los cambios para apoyar el desarrollo económico en zonas afectadas por el conflicto, a través del crédito rural.

Como se mencionó en la sección anterior, en 2023 **el gobierno dividió las modalidades de microcrédito** para atender mejor a la población de la **economía popular**, con el objetivo de proteger y promover este grupo. Este enfoque incluyó nuevas categorías de microcrédito, como el crédito popular productivo rural y el crédito popular productivo urbano, diseñadas para fomentar un desarrollo económico inclusivo.

Relación entre los Cambios en el cálculo de la TIBC y la Tasa de Usura

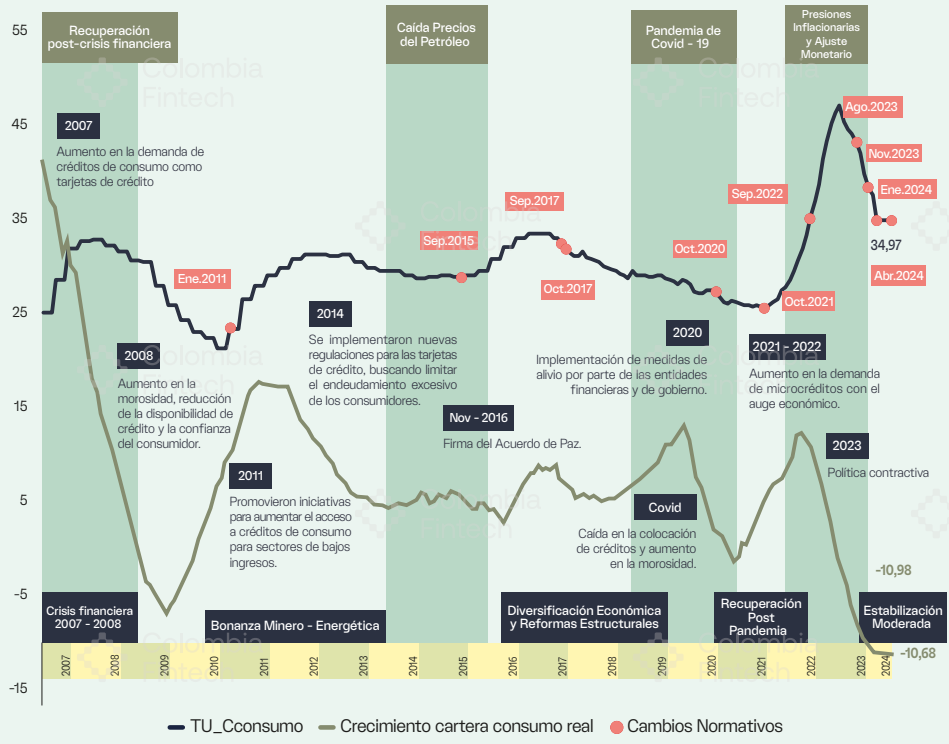
Por construcción, cualquier cambio en la Tasa de Interés Bancario Corriente, genera cambios en la tasa de usura. Si bien estos cambios pueden responder a cambios metodológicos introducidos por la regulación, otros factores también pueden incidir. Como se mostrará a continuación, el comportamiento de la tasa de usura se relaciona con el ciclo económico.

Específicamente, considerando las diversas interacciones y efectos del ciclo económico sobre el comportamiento de los consumidores, y dado que el objetivo de la tasa de usura es proteger al consumidor y adaptarse a su comportamiento (reflejado, por ejemplo, en el crecimiento de las carteras de crédito), **la tasa de usura también está influenciada por el ciclo económico.** Las variables macroeconómicas y las decisiones de política monetaria afectan el comportamiento de las tasas de interés en el mercado. Asimismo, el comportamiento del ciclo económico afecta el riesgo de los pagadores, porque en épocas de contracción económica, los deudores se enfrentan a mayores dificultades para cumplir con sus obligaciones; mientras que, en épocas de expansión económica, los deudores estarían dispuestos a asumir más riesgos. (ver Gráficos 1 y 2).

En este análisis, se presenta de manera cualitativa, los períodos en los que el mercado ha experimentado modificaciones en la tasa de usura durante las últimas dos décadas, y revelan que múltiples factores han influido en las modificaciones regulatorias. Estos cambios no siempre responden exclusivamente a la protección del consumidor ni están directamente relacionados con las políticas económicas o monetarias. En distintos momentos, otros factores, como las condiciones del mercado, las reformas

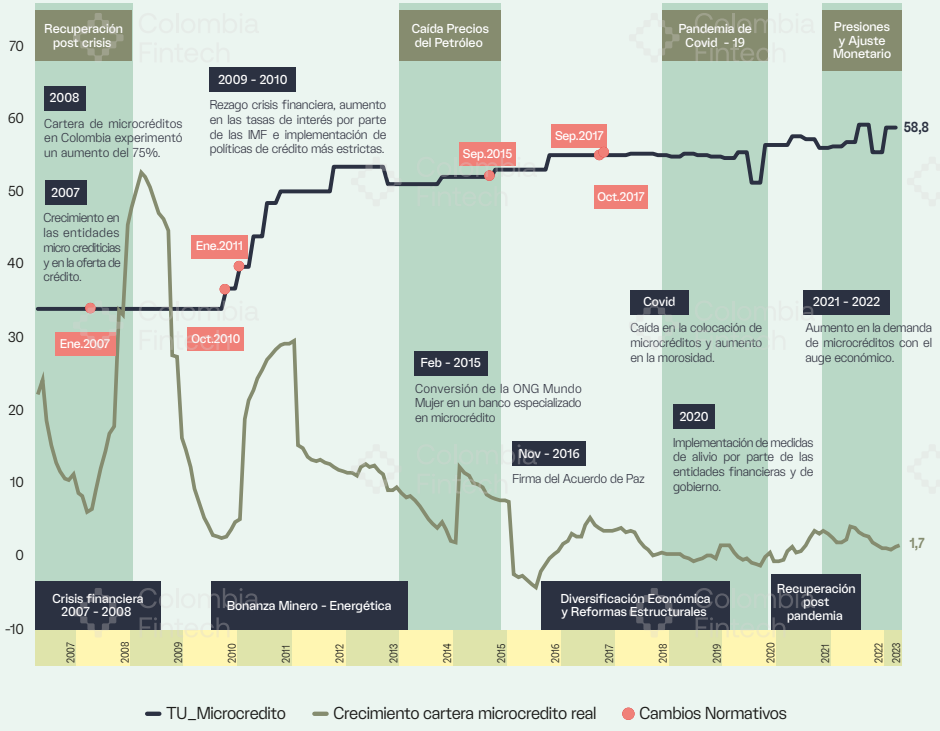
gubernamentales y las necesidades específicas del sector financiero, han desempeñado un papel significativo en la definición de la tasa de usura. **Esta diversidad de motivaciones subraya la complejidad del entorno regulatorio y la necesidad de considerar múltiples perspectivas al evaluar las decisiones políticas en este ámbito.**

Gráfico 1. Crecimiento de Cartera de Consumo vs Tasa de Usura (%, abr 2007 – abril 2024)



Fuente: Elaboración ANIF con base en datos de la SFC y elaboración propia

Gráfico 2. Crecimiento de Cartera de Microcrédito vs Tasa de Usura
(%, abr 2007 – abril 2024)



Fuente: Elaboración ANIF con base en datos de la SFC y elaboración propia

¿Cómo funciona la tasa de usura desde una perspectiva económica?

Ahora bien, se debe mencionar que la tasa de usura tiene efectos económicos considerables. Como sugiere la teoría económica, la tasa máxima de interés actúa como un mecanismo de control de precios en el mercado de crédito. Como cualquier control de precios, puede generar escasez. En este contexto, los techos a las tasas de interés muy bajos reducen la oferta de crédito, especialmente para clientes de mayor riesgo, ya que la tasa puede no cubrir el riesgo asumido por el acreedor al momento de otorgar el crédito. Por el contrario, aumentos en este límite pueden aumentar la oferta de crédito, como se ha mostrado en el contexto colombiano a partir de la introducción de los microcréditos[8].

Aunque la tasa de usura busca, supuestamente, proteger a los consumidores y generar un mecanismo que haga el crédito más accesible, puede terminar logrando lo contrario en la práctica. Así, no solo los costos prohibitivos pueden generar exclusión, también esta puede ser causada por limitar el cobro de intereses que compensen el riesgo que se asume al otorgar un crédito. Lo anterior, llama la atención sobre la importancia de generar un equilibrio, pues fuera del sistema formal existen prestamistas de crédito que emplean otro tipo de prácticas y suplen la demanda de quienes tienen un mayor nivel de riesgo.

Tal como lo sugiere la teoría económica, la tasa de usura funciona como un mecanismo de control de precios en el mercado de crédito. Como cualquier control de precios, genera escasez. En el caso particular de este mercado, techos a las tasas de interés muy fuertes, reducen la oferta de crédito, especialmente para clientes con perfiles de mayor riesgo, ya que la tasa puede no cubrir el riesgo que asume quien presta los recursos.

Asimismo, esta regulación reduce los incentivos para ofrecer productos innovadores, lo que se traduce en una exclusión financiera para poblaciones en condiciones menos favorables. Esto empuja a estas poblaciones vulnerables hacia el mercado de crédito informal, el cual opera de manera paralela a la regulación aplicable y ofrece tasas mucho más altas y menor protección, como es el caso del "gota a gota". Esto no solo deja a las personas que recurren a este endeudamiento en una peor situación financiera al someterse a tasas de interés excesivas, sino que, además puede representar un riesgo para la vida y la integridad física de estas personas, dadas las prácticas abusivas de cobranza realizadas por estos actores.

8 Cubillos-Rocha, J. S., Gamboa-Arbelaez, J., Melo-Velandia, L. F., Restrepo-Tamayo, S., Roa-Garcia, M. J., & Villamizar-Villegas, M. (2021). Effects of interest rate caps on credit access. Journal of Regulatory Economics, 60(2-3), 117-139. Disponible en: https://doi.org/10.1007/s11149-021-09437-0

Adicionalmente, resulta relevante señalar que la tasa de usura puede limitar la competencia. En específico, este control de precios puede limitar la competencia en el mercado de créditos debido a que los jugadores más grandes tienen la capacidad de prestar a tasas más bajas. Esto les da una ventaja desproporcional al momento de considerar los segmentos de préstamo rentables dados los riesgos que puede asumir los acreedores debidos a la usura. Además, otros estudios han mostrado también que esta es una práctica ineficiente para alcanzar tasas de interés más bajas a largo plazo, porque ataca el síntoma de las fallas del mercado crediticio, pero no su causa[9].

En el caso colombiano, uno de los principales retos para el mercado de crédito y el funcionamiento de la tasa de usura, radica en la metodología de cálculo de la TIBC. Esta metodología acarrea consigo algunas falencias que resultan en la inadecuada representación del riesgo inherente al segmento de préstamo. Dentro de estas falencias se incluye la deficiente segmentación de riesgos por la agrupación de segmentos de préstamo con características disímiles, la inclusión de operaciones de crédito poco representativas del segmento de préstamo y su sobreponderación en el cálculo. A continuación, se desarrollan cada una de estas falencias.

El principal problema de la metodología de cálculo es que se basa únicamente en los créditos desembolsados a personas que ya tienen acceso a crédito formal. Estas personas suelen ser, en su mayoría, personas con un menor riesgo de impago, las cuales, consecuentemente, perciben menores tasas de interés en sus préstamos. Así, al ser la mayoría de préstamos desembolsados a personas con perfiles de bajo riesgos y bajas tasas de interés, este promedio devolverá una tasa de interés baja, la cual no reflejará, necesariamente, la realidad de más del 60% de los colombianos que no tiene acceso al crédito formal.

A su vez, al considerar la metodología de cálculo de la TIBC, se debe destacar que existe una segmentación de riesgos inadecuada para el crédito de consumo y ordinario. En la práctica, estos créditos se certifican bajo una única TIBC que agrupa los créditos de consumo de las personas con los créditos ordinarios de las empresas. Esta situación genera que el riesgo asociado a los préstamos de consumo, que suele ser más elevado, se mezcle con el de las empresas, créditos que suelen ser de menor riesgo al tratarse de recursos destinados a actividades productivas e inversión en activos que en el futuro se espera generen un retorno con el cual pagar el préstamo. Esta situación es aún más problemática cuando se tiene en cuenta que en torno al 80.5%[10] de los créditos desembolsados en Colombia (consumo y ordinarios)

9 Miller, H. (2013): Interest rate caps and their impact on financial inclusion. Economic and Private Sector, Professional Evidence and Applied Knowledge Services.

10 Promedio del peso de los créditos de consumo y ordinario dentro de la cartera total de los establecimientos de crédito durante los últimos 5 años. Aunque esta cifra haya caído ligeramente a 78.8% a junio de 2025, estos créditos siguen representando la gran mayoría.

por parte de los establecimientos de crédito pertenecen a estas categorías. Adicionalmente, otro reto asociado a la metodología radica en que se incluyen operaciones que no son representativas del conjunto de créditos que la TIBC pretende certificar. Este es el caso de los créditos de consumo y ordinario, en cuya certificación se incluyen créditos no representativos de los créditos de consumo o de los créditos ordinarios, como los redescuento entre instituciones financieras, los cuales suelen tener tasas preferenciales y ser de corta duración pero con montos elevados. Esto les da una mayor ponderación en el cálculo, de modo que distorsiona el valor final del promedio calculado reduciendo la TIBC. Además, dentro de este grupo de operaciones también se incluyen créditos con garantías (créditos de libranza, de vehículos, entre otros) que suelen tener tasas relativamente más bajas que los demás créditos de consumo.

El principal problema asociado con estas operaciones de crédito no representativas del conjunto es que suelen tener tasas de interés más bajas, lo que se traduce en que la TIBC finalmente certificada también sea más baja. Esto, a su vez, restringe el acceso de las personas más vulnerables con perfiles crediticios más riesgosos, como se vio con anterioridad. Si estos créditos fueran excluidos de la certificación de la TIBC de consumo y ordinario más empresas y personas tendrían acceso al crédito ya que se les permitiría a las fintechs y demás entidades financieras cobrar tasas que efectivamente se correspondan con el nivel de riesgo que estas asumen.

En tercer lugar, los nuevos tipos de créditos productivos (anteriormente agrupados bajo una categoría de microcrédito) no son fáciles de aplicar, dado que no son claras las condiciones exigidas para cada uno de estos. Muestra de lo anterior es el reducido número de créditos desembolsados en cada una de estas categorías, el cual solo representa el 2.6%[11] de la cartera total de los establecimientos de crédito.

En consecuencia, la tasa de usura funciona como un límite de precios que ha buscado, históricamente, proteger a los consumidores de prácticas inadecuadas por parte de los prestamistas. Como un instrumento de política pública, la tasa de usura tiene consecuencias tanto económicas como jurídicas.

11 Promedio del peso del microcrédito dentro de la cartera total de los establecimientos de crédito durante los últimos 5 años. Aunque este haya aumentado ligeramente en julio de 2025 a 2.9%, este crecimiento sigue siendo reducido considerando la etapa contractiva del ciclo de crédito.

¿Cómo funciona la tasa de usura en otros países de América Latina?

A continuación se presentan los regímenes jurídicos de 4 países de la región. Estos muestran la diversidad de regulaciones posibles y modelos normativos que existen sobre este tema. Además, se incluyen algunas precisiones sobre cómo estos han tenido una incidencia diferente en cada país.

1. Brasil

En este caso, a pesar de que Brasil heredó una regulación portuguesa que establecía un régimen de tasa máxima de intereses, en 1832 se aprobó la libre estipulación de intereses por parte de los contratantes, aboliendo los límites fijados por los portugueses. Dicha libertad perduró aún en vigencia del Código Civil de 1915, pues, aunque se estableció una tasa legal supletiva del 6%, no se fijaron restricciones a la negociación de intereses.

En 1933, la "Ley de Usura" (Decreto 22626) fijó un interés máximo del 12% y sancionó su incumplimiento con prisión. En 1951, la Ley 1521 amplió la definición de usura y la pena. Sin embargo, en 1964, la Ley 4595 creó el Consejo Monetario Nacional, otorgándole la facultad de limitar las tasas de interés. Esto llevó a la interpretación de que los intereses bancarios podían ser fijados libremente por el Consejo, eximiendo a las entidades del Sistema Financiero Nacional del límite del 12%.

A pesar de la entrada en vigor de una serie de normas que tocan el tema de tasa máxima y ratifican el límite a los intereses en 12%, incluso como parte de la Constitución, el Supremo Tribunal Federal de Brasil ha reiterado la interpretación que creó la Ley 4595 de 1964. Además, la Presidencia, en sus decretos, ha excluido a las operaciones comerciales del límite de 12% en los intereses pactados. Es decir, hoy en día, incluso después de la expedición del Código Civil de 2002, el delito de usura solo aplica en los contratos civiles, dejando de lado los comerciales, en los que se puede pactar la tasa de interés que las partes quieran, sin límite alguno.

En consecuencia, actualmente la tasa máxima de interés en Brasil no la define una entidad año tras año, sino que está definida en la Ley y en la Constitución como una tasa fija del 12%. Sin embargo, el Tribunal Supremo Federal de Brasil y la Presidencia cobran especial relevancia por ser las instituciones que han consolidado la interpretación según la cual la tasa máxima de interés es solo aplicable a los contratos civiles.

2. México

México también heredó de España la normativa relacionada con el límite a las tasas de intereses. En el caso mexicano, dicho límite estaba establecido en un 6% anual. Sin embargo, en medio de las reformas liberales, en marzo de 1861, Benito Juárez abolió el mencionado límite mediante la eliminación de la usura y la liberalización de las tasas de interés. Esta norma mantuvo su vigencia durante el imperio de Maximiliano de Habsburgo y en la posteridad, una vez se restauró la República[12].

Hoy en día el régimen jurídico de la tasa máxima de interés se ve altamente influenciado por la reforma de Benito Juárez. No existe en la legislación mexicana el concepto de usura ni una tasa fijada como techo a los intereses, pero la libertad de las partes para acordar dicha tasa sí se ha visto limitada por la figura de lesión, prevista en el artículo 17 del Código Civil Federal.

En este se menciona que "Cuando alguno, explotando la suma ignorancia, notoria inexperiencia o extrema miseria de otro; obtiene un lucro excesivo que sea evidentemente desproporcionado a lo que él por su parte se obliga, el perjudicado tiene derecho a elegir entre pedir la nulidad del contrato o la reducción equitativa de su obligación, más el pago de los correspondientes daños y perjuicios". Así pues, las partes pueden estipular libremente la tasa de interés que quieren que les sea aplicable, siempre y cuando una de las partes no explote la suma ignorancia, notoria inexperiencia o extrema miseria de la otra para obtener un lucro excesivo y desproporcionado.

Cabe aclarar que en el 2012 la sentencia del Amparo Directo 193/2012 del Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito afirmó que la prohibición a la usura consagrada en el artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos se integraba al ordenamiento mexicano como derecho fundamental y, por ende, los mutuos celebrados con una tasa de interés de usura no producían efecto alguno. Lo anterior, aun cuando el artículo 174 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito no fija límite alguno para los intereses en los contratos de mutuo de dinero.

En este caso no se aplicó la figura de la lesión, sino de la usura propiamente. Sin embargo, otras decisiones posteriores a la referida rechazaron esta postura y retomaron la aplicación de la lesión, haciendo evidente que no hay una tasa establecida como límite o usura para los intereses en el ordenamiento jurídico mexicano[13]. Dado que el límite a los intereses se define por la aplicación de la lesión, las principales entidades involucradas en la regulación son los juzgados y tribunales responsables de resolver las demandas sobre la lesión en casos de contratos de mutuo con intereses.

---

12 Levy, J. (2010). Una cuestión de intereses: entre Benito, Maximiliano y Porfirio. Una reforma liberal y la liberación de tasas de interés en Yucatán, 1850-1900. Scielo.

13 Dávalo, S. (2021). La usura como forma de explotación: del hombre por el hombre. UNAM.

En este caso, también se heredaron leyes coloniales. Formalmente, la regulación sobre la tasa máxima de interés inicia en 1918 con la Ley 2760, conocida como la Ley de Agio y Usura. En ella se estableció una tasa límite a los intereses del 14% o del 18%, dependiendo del monto del préstamo, y todo contrato en el que se estipularan unos intereses superiores a los permitidos era sancionado con nulidad absoluta.

Posteriormente, en 1949, con la expedición del Decreto Ley 11978, se tipificó el delito de usura bajo los mismos supuestos de la Ley 2760. A partir de este punto se empezaron a expedir diversas normas sobre la manera en la que se definía ese límite a las tasas de interés convencionales, primero en las operaciones de las entidades que integran el sistema financiero, y después extendiéndose a las personas naturales. En últimas, la tasa máxima de interés dejó de ser fija, sino que se le atribuyó la función de fijarla periódicamente al Banco Central de la Reserva del Perú.

Ahora bien, el Decreto Ley 770 de 1993 liberalizó las tasas de interés para las operaciones dentro del sistema financiero, por lo que, durante su vigencia, solo había una tasa máxima para las operaciones que ocurrían por fuera del sistema financiero. Lo anterior, con el propósito de que fuera el mercado quien regulara las tasas de interés en el mercado financiero y no una entidad estatal, pues, de esta manera, una mayor cantidad de personas tendrían acceso al crédito formal. Dicha norma fue ratificada en varias leyes posteriores, hasta que se expidió la Ley 31143 del 2021 "Ley que protege de la usura a los consumidores de los servicios financieros".

La ley modificó el régimen de usura para las entidades que integran el sistema financiero, ya que limitó el interés que pueden pactar las entidades financieras a la cifra que determine el Banco Central como tope a las mencionadas tasas. Esto, con el fin de conjurar la crisis financiera en el marco de la pandemia por el Covid-19. Sin embargo, el monto máximo solo aplica para las operaciones de crédito de consumo, de consumo de bajo monto y de crédito para las pequeñas y microempresas. Es decir, todos los demás créditos, siempre y cuando estos sean otorgados por entidades del sistema financiero, están exentos de la tasa máxima y, por ende, no son susceptibles de incurrir en usura.

Conforme a la modificación introducida por la Ley 31143 de 2021, el Banco Central de Reserva del Perú publicó la Circular No. 0008-2021-BCRP de abril de 2021, mediante la cual define la tasa de interés convencional compensatorio (equivalente a la tasa de interés remuneratoria colombiana), al igual que el modo de calcularla. Así, según esta circular, la tasa máxima aplicable a las operaciones de crédito en moneda nacional para operaciones de crédito de consumo, de consumo de bajo monto y de crédito para las pequeñas y microempresas otorgados por empresas del sistema financiero es equivalente a 2 veces el promedio de las observaciones de fin de mes de la tasa de interés promedio del sistema financiero para este tipo de intereses, publicadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.

Esta circular estableció que esta tasa máxima de interés convencional compensatorio debe ser calculada semestralmente en mayo y noviembre, utilizando la información de las tasas de interés promedio del sistema financiero para créditos de consumo en moneda nacional. Para este cálculo, el Banco Central peruano estableció dos periodos de cálculo (observación) de 6 meses, uno entre octubre y marzo y otro entre abril y septiembre, para la posterior publicación del cálculo de la tasa máxima de interés en mayo y noviembre respectivamente.

Así, para el periodo comprendido entre el 1 de noviembre de 2024 y el 30 de abril de 2025, la tasa máxima de interés convencional compensatorio aplicable a las operaciones de crédito en moneda nacional para operaciones de crédito de consumo, de consumo de bajo monto y de crédito para las pequeñas y microempresas otorgados por empresas del sistema financiero fue fijada en 112,98% efectivo anual.

4. Chile

La historia de la regulación de las tasas de interés en Chile es muy similar a la de Colombia. El límite a los intereses instaurado durante la colonia se mantiene actualmente. En el Código Civil de 1857 se incluyeron varias disposiciones sobre intereses, pero fueron leyes posteriores las que delimitaron de manera clara el alcance de la usura en Chile. Hubo varias normas que regularon la materia, muchas de ellas derogadas por complejidades y problemáticas en la aplicación práctica del límite a los intereses, como lo son la Ley 4.694 de 1929 o el Decreto Ley 455 de 1974.

Finalmente, en 1981 se expidió la Ley 18.010 en la que se estableció la facultad de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras para determinar los intereses corrientes y publicar dichas tasas en el Diario Oficial. No obstante, la Ley 21.314 de 2021 cambió la entidad responsable de dicha función a la Comisión para el Mercado Financiero.

Adicionalmente, el artículo 6 de la Ley 18.010, también modificado por la Ley 20.715 de 2013, establece que "No podrá estipularse un interés que exceda el producto del capital respectivo y la cifra mayor entre: 1) 1,5 veces la tasa de interés corriente que rija al momento de la convención, según determine la Comisión para cada tipo de operación de crédito de dinero, y 2) la tasa de interés corriente que rija al momento de la convención incrementada en 2 puntos porcentuales anuales, ya sea que se pacte tasa fija o variable. Este límite de interés se denomina "interés máximo convencional". En este sentido, es claro que en Chile sí hay un régimen de límite a los intereses o usura, denominado como el "interés máximo convencional".

En relación con el cálculo de la tasa máxima de interés corriente, la Ley 18.010 de 1981 definió que este se calcula a través del promedio ponderado por montos de las tasas cobradas por los bancos establecidos en Chile, en las operaciones que realicen en el país. Para ello, se indica que cada vez que la Comisión para el Mercado Financiero establezca nuevos límites o

modifique los existentes, deberá, mediante resolución fundada, caracterizar los segmentos de crédito considerados, especificando el volumen, tasas de interés corrientes y tasas de interés habituales de operaciones. Adicionalmente, se otorga la facultad a la Comisión para el Mercado Financiero de omitir operaciones que, por su naturaleza, distorsionen la tasa del mercado.

Otros casos relevantes

Si bien en todos los países analizados, la fuente de la autoridad es la existencia de un límite de usura fijado por una entidad responsable, y se considera una tasa de referencia relativa, existen instrumentos legales distintos como leyes de crédito en Argentina, una resolución en Ecuador, o leyes de usura en Colombia y el resto de los países. Además, existe una diferencia fundamental en el tipo de tasa que se limita.

En Ecuador, se regula la tasa efectiva, es decir, aquella que refleja el costo real del crédito al tener en cuenta la capitalización de intereses. En contraste, en los demás países se limita la tasa nominal, que es simplemente el porcentaje de interés pactado en el contrato, sin considerar la reinversión de los intereses generados. Finalmente, en países como Uruguay, el tope en las tasas de interés se realiza con un tope fijo, mientras que en el resto es con un método multiplicativo.

Tabla 1. ¿Cómo funciona la tasa de usura en otros países de América Latina?

	Fuente de autoridad	Instrumento legal	Criterio	Tasa de referencia	Coeficiente
País	¿Hay una entidad responsable del límite de tope?	¿Se incorpora en la normatividad?	Tasa de interés que se va a limitar	¿Con base en qué se va a fijar el tope?	¿Cómo se va a fijar el tope?
Argentina	Límite de usura	Leyes de crédito	Nominal	Relativa	Multiplicativo
Chile	Límite de usura	Ley de usura	Nominal	Relativa	Multiplicativo
Colombia	Límite de usura	Ley de usura	Nominal	Relativa	Multiplicativo
Ecuador	Límite de usura	Resolución	Efectiva	Relativa	Multiplicativo (1)
Perú	Límite de usura	Ley de crédito	Nominal	Relativa	Multiplicativo
Uruguay	Límite de usura	Ley de crédito	Nominal	Relativa	Fijo (2)

B. Diagnóstico:

¿Cuáles son los efectosde la tasa de usura en la economía?

Respuesta corta: La tasa de usura genera un acceso desigual al crédito, ya que restringe el acceso de los segmentos más vulnerables de la economía al mercado formal de crédito. Al imponer una tasa máxima de interés, esta limita el posible riesgo que las entidades financieras y fintechs pueden asumir en las operaciones de crédito. Al restringir la capacidad de los acreedores de asumir riesgos, esto genera que no puedan otorgar préstamos a los segmentos con mayor probabilidad de impago como trabajadores informales, población no bancarizada, microempresas, entre otros grupos vulnerables de la sociedad colombiana. A su vez, esta exclusión empuja a estos segmentos vulnerables al mercado informal de crédito (los llamados gota a gota), que cobran tasas que pueden llegar al 382.6% y 666.5% para personas y empresas, respectivamente.

El acceso al crédito es un componente esencial para fomentar el desarrollo económico sostenible, ya que permite mejorar el bienestar de los hogares y potenciar el crecimiento de las empresas. Sin embargo, en Colombia, este acceso se enfrenta a barreras significativas, entre las que destacan las tasas de endeudamiento y su regulación, como la tasa de usura. Si bien, la tasa de usura tiene como objetivo proteger a los consumidores de intereses abusivos, también puede limitar la oferta de crédito, especialmente para aquellos con mayores niveles de riesgo, perpetuando así la exclusión financiera.

Como se explicó con antelación, Colombia enfrenta retos cruciales en inclusión financiera y crediticia. A pesar de los avances en acceso a productos de depósito, aún se presentan brechas importantes en uso de productos y servicios financieros como el crédito. Asimismo, las zonas rurales y grupos vulnerables, incluyendo mujeres y jóvenes, tienen un acceso limitado a servicios financieros, lo que fomenta la dependencia en el mercado informal.

Colombia hace parte de los países que, a nivel mundial, han optado por establecer techos o tasas de interés máximas como un instrumento de política pública para proteger a los consumidores financieros. El control excesivo sobre las tasas de interés no solo restringe la inclusión financiera, sino que puede desplazar a los usuarios hacia mercados informales, como el “gota a gota”, donde enfrentan tasas más altas y menor protección. Este fenómeno subraya la importancia de encontrar un equilibrio entre una regulación que evite prácticas inadecuadas y la necesidad de fomentar el acceso al crédito formal.

En consecuencia, resulta fundamental realizar un análisis riguroso que permita diagnosticar adecuadamente los efectos de la tasa de usura en el mercado colombiano. Para lograr lo anterior, se hace necesario estudiar de qué manera esta regulación impacta a hogares y MiPymes en el país. A partir de esta información será posible formular recomendaciones de política pública que ofrezcan una perspectiva informada sobre las alternativas al régimen de tasa de usura vigente, el cual no se ajusta a la realidad del mercado colombiano. De esta manera, se propone dividir el análisis de los efectos de la tasa de usura en la economía en dos partes.

Por un lado, se analizan los efectos que esta tiene sobre el mercado de crédito formal. Para ello se revisarán las cifras de oferta de crédito a partir de la originación de los establecimientos de crédito. Adicionalmente, se estudiará el acceso al crédito formal por parte de la población colombiana, haciendo énfasis en las brechas existentes, como las brechas de género, territorialidad y edad. Finalmente, se mostrarán estimaciones de cómo los cambios en la tasa de usura afectan la nueva originación de crédito a través de un análisis econométrico.

Por otro lado, se analizan los efectos sobre el mercado de crédito informal. Esto se realizará a partir de los resultados de la encuesta sobre la Tasa de Endeudamiento Real para personas y micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes) en Colombia. Esta encuesta representa el primer esfuerzo a nivel nacional por caracterizar la tasa de endeudamiento real de los colombianos, permitiendo generar una estimación desde la demanda de crédito y no solo desde la oferta. Este ejercicio permitió identificar las tasas cobradas por parte de prestamistas informales, como el gota a gota. Además, se pudo determinar cómo el acceso al crédito formal e informal difería según las características del deudor, permitiendo identificar cómo los sectores más vulnerables se veían afectados en mayor medida por este fenómeno.

Efectos en el mercado de crédito formal

Para analizar los efectos de la tasa de usura es fundamental considerar al menos dos dimensiones. La primera corresponde a la oferta de crédito formal, evaluada a partir de la originación de créditos por parte de los establecimientos financieros. La segunda se refiere a la demanda de crédito, aproximada mediante los datos de acceso efectivo al financiamiento. Finalmente, ambas perspectivas se complementan con estimaciones econométricas que permiten medir la incidencia de las variaciones en la tasa de usura sobre la originación de nuevos créditos.

Oferta de crédito: la originación por establecimientos de crédito

Los establecimientos de crédito son instituciones financieras cuya función principal es captar recursos del público en moneda legal para redistribuirlos a través de préstamos, descuentos, anticipos u otras operaciones activas de crédito, según el artículo 2 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. De acuerdo con la Superintendencia Financiera de Colombia, existen cuatro tipos de establecimientos de crédito en el país: bancos, corporaciones financieras, compañías de financiamiento y cooperativas financieras[14].

Cada entidad ofrece las cuatro modalidades de crédito –consumo, comercial, vivienda y microcrédito–. Sin embargo, la composición de las carteras de crédito varía entre ellas, lo que permite identificar su mercado objetivo y los usuarios de cada tipo de entidad. Es importante destacar que, aunque existen cuatro tipos distintos de establecimientos, los bancos son los que tienen la mayor participación en el mercado. Según los datos más recientes, los bancos concentran el 96% del total de las carteras de crédito, lo que refleja el gran poder de mercado de la banca tradicional en Colombia en cuanto a la oferta de crédito.

Bancos: Los establecimientos bancarios son instituciones financieras con ánimo de lucro cuya función principal es captar recursos mediante cuentas corrientes y otros depósitos a la vista o a término, para realizar operaciones activas de crédito. Según la Superintendencia Financiera[15], en agosto de 2025 su cartera se componía en un 52,6% por créditos comerciales, 27,5% por créditos de consumo, 16,9% por créditos de vivienda y 3% por microcréditos.

Corporaciones financieras: Son instituciones financieras que captan recursos a término mediante depósitos o instrumentos de deuda a plazo, con el objetivo de realizar operaciones de crédito e inversiones que promuevan la creación, reorganización, fusión, transformación y expansión de empresas. Según los últimos datos reportados a la Superfinanciera[16], las corporaciones financieras tienen carteras compuestas únicamente por créditos comerciales y representan menos del 1% de la cartera total reportada por los establecimientos de crédito.

Compañías de financiamiento: Las compañías de financiamiento son instituciones que captan recursos a término para otorgar créditos, facilitar la comercialización de bienes y servicios, y realizar operaciones de

14 Superintendencia Financiera de Colombia, datos abiertos. Disponible en: https://www.superfinanciera.gov.co/powerbi/reportes/514/482

15 Ibid.

16 Ibid.

arrendamiento financiero o leasing. Se asemejan a los bancos, pero difieren en dos aspectos principales: no pueden ofrecer cuentas corrientes como mecanismo de captación y requieren un capital mínimo menor para su constitución. Según la Superintendencia Financiera[17], para agosto de 2025 su cartera de crédito se componía principalmente de créditos de consumo (68,6%), seguidos por créditos comerciales (22,2%), de vivienda (7,7%) y microcréditos (1,5%).

Cooperativas financieras: Las cooperativas financieras son organismos cooperativos especializados cuya función principal es llevar a cabo actividades financieras. Son organizaciones sin ánimo de lucro, propiedad de sus miembros y operadas por ellos. Aunque se rigen por la Legislación Cooperativa, en lo que respecta a sus actividades financieras, están reguladas por el Estatuto Orgánico Financiero y otras normativas aplicables. De acuerdo con la Superintendencia Financiera[18], para agosto de 2025 su cartera de crédito se compone principalmente de créditos de consumo (70%), seguidos por créditos de vivienda (12,3%), comerciales (9,6%) y microcréditos (8%).

Demanda de crédito: el acceso al Crédito en Colombia y sus brechas

El acceso al crédito en Colombia refleja avances importantes, pero aún presenta brechas estructurales que limitan su contribución al desarrollo económico y social. Según el Índice de Inclusión Financiera de Credicorp[19], el país se ubica en un nivel medio dentro de la región, con una tasa de acceso del 52,6%, ligeramente superior al promedio latinoamericano de 50%. No obstante, el uso efectivo de estos productos alcanza solo el 27,5%, frente a un promedio regional del 33,6%, mostrando una brecha importante entre acceso y uso y señalando la necesidad de políticas que promuevan una participación más activa del sistema financiero formal.

El crédito desempeña un papel central en esta dinámica, tanto como herramienta de inclusión financiera como mecanismo para impulsar consumo, inversión y movilidad social. En 2024, 13,8 millones de adultos contaban con al menos un producto de crédito, lo cual equivale al 35,5% de la población adulta del país[20]. Esta cifra representa un aumento marginal de 0,2 pp frente a 2023; no obstante, este avance agregado contrasta con retrocesos en segmentos clave. El acceso al crédito de consumo disminuyó

17 Ibid.

18 Ibid.

19 Credicorp. (2024). Índice de inclusión financiera de Credicorp 2024. Disponible en: https://bancodeideascredicorp.com/assets/files/Ebook-Indice-de-Inclusion-Financiera-de-Credicorp-2024.pdf

20 Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia. (2025). Reporte de Inclusión Financiera 2024. Disponible en: https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2025-05/BDO_RIF%202024_COMPLETO%201.pdf

0,3 pp y el microcrédito cayó 0,5 pp, ubicándose en 5,7%, el nivel más bajo desde que existe medición. Este comportamiento resulta especialmente preocupante, dado el papel fundamental que estas líneas desempeñan en la liquidez de los hogares y en el financiamiento de unidades productivas de menor escala.

La persistencia de una cobertura que apenas supera un tercio de la población, junto con la disminución en modalidades críticas, refleja una estructura de acceso aún frágil. La correlación entre el bajo nivel de uso y el hecho de que solo un tercio de los adultos tenga al menos un producto de crédito sugiere que, aunque existe capacidad formal para acceder a financiamiento, la utilización se mantiene limitada y poco recurrente. Esto evidencia que una proporción importante de colombianos sigue encontrando barreras para acceder o mantener líneas de crédito activas, ya sea por restricciones de oferta, deterioro de la capacidad de pago, informalidad laboral, o falta de productos adecuados a las necesidades de los distintos segmentos de la población.

Además, el análisis por tipo de crédito indica una fuerte concentración del financiamiento formal en el consumo y la limitada penetración de productos orientados a la construcción de patrimonio y al desarrollo productivo. En 2024[21] se registraron 12,88 créditos de consumo por adulto, con un monto promedio de $373.136 por operación, reflejando una alta intensidad en operaciones de bajo monto asociadas principalmente a necesidades de corto plazo. En contraste, el crédito de vivienda alcanzó apenas 71,32 desembolsos por cada 10.000 adultos, con un monto promedio de $136.253.438, lo que evidencia su baja penetración pese a su rol estratégico en la movilidad social. Por su parte, el microcrédito mostró una dinámica similar con 441 desembolsos por cada 10.000 adultos y un monto promedio de $8.007.494, siendo la única modalidad que disminuyó en número de desembolsos respecto a 2023.

Si bien, el acceso a productos transaccionales continúa creciendo –con 82,4% de adultos con cuenta de ahorro y 76,1% con depósitos de bajo monto– el aumento en la tenencia de tarjetas de crédito (23,3%) y la caída en el microcrédito refuerzan un patrón de inclusión financiera centrado en el consumo, con espacio limitado para instrumentos que impulsen inversión, formalización y generación de ingresos productivos.

21 Ibid.

Acceso diferencial al Crédito por Grupos de Edad

El acceso al crédito en Colombia continúa mostrando una fuerte segmentación por edad, reflejo de las desigualdades estructurales del mercado laboral y de los criterios tradicionales de evaluación de riesgo utilizados por las entidades financieras. Los datos del **Reporte de Inclusión Financiera 2024**[22] confirman que el financiamiento formal se concentra en los grupos en edad productiva, especialmente entre los **41 y 65 años**, quienes representan el **41,8%** de los créditos vigentes. Este grupo, junto con el de **26 a 40 años (37,5%)**, agrupa a la población con mayor estabilidad laboral, ingresos constantes y una trayectoria crediticia consolidada, factores que facilitan la aprobación de nuevos productos financieros y explican su predominio en la cartera del sistema.

En contraste, los **jóvenes entre 18 y 25 años** mantienen el nivel más bajo de acceso al crédito (**22,0%**). Las principales barreras para este segmento incluyen la falta de historial crediticio, la inestabilidad laboral y los bajos ingresos promedio, lo que limita su capacidad de cumplir con los requisitos exigidos por los intermediarios tradicionales. Este patrón revela un problema estructural: la exclusión financiera temprana retrasa la construcción de historial crediticio y restringe la movilidad social. Aunque las fintech y el financiamiento del sector real comienzan a ofrecer alternativas, el acceso de los jóvenes al crédito formal sigue siendo incipiente frente a su peso demográfico.

Por su parte, los **adultos mayores de 65 años** registran una tasa de acceso del **30,6%**, superior a la de los jóvenes, pero aún inferior al promedio nacional. La exclusión de este grupo obedece no solo a la reducción de ingresos tras la jubilación, sino también a **modelos de riesgo que imponen límites de edad rígidos**, sin considerar la mayor longevidad y productividad de la población actual. De hecho, entre los mayores de 75 años la proporción con crédito cae al **23,1%**, lo que refleja un sesgo etario persistente en la oferta financiera. Aun cuando este grupo presenta activos patrimoniales relevantes y baja morosidad, las entidades financieras tienden a excluirlos por criterios conservadores de riesgo, generando una brecha creciente en el acceso al crédito para las llamadas *finanzas plateadas.*

Al ampliar la medición hacia el **total del financiamiento formal**, incluyendo fintechs, entidades del sector real y mecanismos no bancarios, se observa un cambio importante en la estructura de inclusión. El acceso de los jóvenes aumenta de **22,0% a 44,2%**, impulsado por el crédito comercial y las plataformas digitales, que han abierto canales alternativos de financiamiento y consumo. En contraste, los adultos mayores apenas alcanzan **37,0%**, lo que evidencia que las innovaciones tecnológicas todavía no logran integrar a este grupo. En conjunto, los datos del RIF 2024 muestran

22 Ibid.

que las **brechas generacionales de acceso al crédito** persisten, situando a los jóvenes y adultos mayores como los segmentos más vulnerables del sistema financiero colombiano y planteando el desafío de adaptar los modelos crediticios, los productos y las políticas públicas a las nuevas realidades demográficas y digitales del país.

Disparidades Regionales en el Acceso al Crédito

El acceso al crédito en Colombia presenta una profunda desigualdad territorial, reflejo de la concentración histórica del sistema financiero en las zonas más desarrolladas del país[23]. Las regiones centrales y cafeteras –especialmente el eje Centro-Oriente, conformado por Bogotá, Santander, Cundinamarca, Norte de Santander y Boyacá– registran los mayores niveles de inclusión crediticia, con un acceso promedio del 44,2 %. En contraste, las regiones periféricas, como el Caribe, apenas alcanzan un 24,6 %, evidenciando rezagos estructurales en infraestructura financiera y presencia institucional. Aún más preocupante es la situación de departamentos como Vaupés, Vichada y Guainía, donde los niveles de acceso al crédito son inferiores al 13 %, reflejando la fragilidad del sistema financiero en territorios caracterizados por la baja conectividad, la dispersión poblacional y la limitada cobertura bancaria.

Estas diferencias también se expresan de manera contundente al comparar la ruralidad con los entornos urbanos. En los municipios rurales dispersos, apenas el 18% de los adultos tiene acceso a algún tipo de crédito, frente al 22,6% en municipios rurales, el 25,7% en municipios intermedios y el 41,2% en ciudades y aglomeraciones. La brecha urbano-rural no solo refleja la desigual distribución de la infraestructura financiera, sino también las condiciones estructurales de la economía rural: informalidad laboral, baja bancarización, falta de historial crediticio y costos operativos más altos que desincentivan la oferta de crédito por parte de las entidades tradicionales. En consecuencia, el crédito rural se caracteriza por ser más costoso (tasas promedio del 22 % frente al 18 % urbano), debido al mayor riesgo percibido y a los sobrecostos asociados con la dispersión geográfica y la información asimétrica.

En este contexto, el microcrédito emerge como una herramienta clave de inclusión y desarrollo territorial, siendo la única modalidad de crédito que aumenta su penetración a medida que crece la ruralidad. En los municipios rurales y rurales dispersos, los niveles de acceso superan el 9 %, casi triplicando la proporción observada en las grandes ciudades (3,2 %). Este patrón revela la importancia del microcrédito como vehículo para financiar actividades productivas de pequeña escala, especialmente en zonas con baja formalidad y limitada cobertura bancaria.

23 Ibid.

Asimismo, los desembolsos de microcrédito confirman un patrón de concentración institucional que refuerza la dependencia de ciertos actores. En las zonas rurales dispersas, la banca pública –particularmente los bancos especializados en microcrédito– concentra hasta el 84 % de los desembolsos de mayor cuantía (entre 10 y 25 SMMLV), mientras que las microfinancieras no captadoras dominan los créditos de menor monto, mostrando un esfuerzo por atender a segmentos excluidos mediante operaciones de alto costo y bajo margen.

En suma, el mapa del crédito en Colombia muestra una dualidad estructural entre regiones urbanizadas y periféricas, y entre segmentos poblacionales con distinta capacidad de acceso al sistema financiero. Factores como la densidad institucional, la formalización económica, la infraestructura tecnológica y la educación financiera determinan la posibilidad real de acceso al crédito. En este contexto, la expansión del financiamiento digital y de las Fintechs representa una oportunidad estratégica: el crédito fintech ya alcanza un 15,4% ciudades y aglomeraciones, pero su penetración cae drásticamente en zonas rurales dispersas (3,9%). Reducir estas desigualdades requerirá no solo ampliar la cobertura y el acceso a servicios digitales, sino también fortalecer la educación financiera, los modelos de evaluación de riesgo alternativos y la interoperabilidad de datos para fomentar un ecosistema crediticio más inclusivo y equitativo en todo el territorio nacional.

Brecha de Género en el Acceso al Crédito

La brecha de género en el acceso al crédito en Colombia se mantiene como un desafío estructural para la inclusión financiera. En 2024, el 37,2 % de los hombres adultos tenía al menos un crédito vigente, frente al 33,7 % de las mujeres, una diferencia de 3,5 puntos porcentuales que refleja desigualdades persistentes en el sistema financiero[24]. Esta disparidad está vinculada con la brecha salarial, la mayor informalidad laboral entre las mujeres, su menor acceso a activos productivos y la presencia de sesgos en la evaluación crediticia. Aunque el acceso femenino muestra un crecimiento sostenido en la última década, las condiciones de crédito –tasas, montos y garantías– siguen siendo menos favorables.

Las brechas se amplían al analizar los distintos tipos de crédito. En 2024, los hombres registraron mayores niveles de acceso en todas las modalidades, destacándose el crédito de consumo con una diferencia de 3,2 puntos porcentuales a su favor. En microcrédito, la distancia fue menor (0,5 pp), pero los hombres recibieron montos promedio significativamente más altos (COP 8,4 millones frente a 6,9 millones en mujeres). A pesar de ello, las

24 Ibid.

mujeres realizaron un mayor número de desembolsos, lo que evidencia un patrón de financiamiento más atomizado y orientado a emprendimientos de pequeña escala. En crédito de vivienda, la brecha también fue notable: los hombres accedieron en promedio a montos 25 millones de pesos superiores.

En el ámbito rural, las desigualdades se intensifican. Las mujeres rurales enfrentan tasas de interés más altas –en promedio 3,4 puntos porcentuales por encima de las de los hombres– y condiciones menos favorables de garantía y cobertura. En zonas desatendidas, donde los costos de crédito son más elevados, estas brechas se amplían aún más, generando un sobrecosto equivalente a decenas de miles de millones de pesos anuales. Estas condiciones refuerzan un círculo de exclusión financiera que limita el acceso de las mujeres al crédito productivo y a oportunidades económicas sostenibles, especialmente en sectores agrícolas y de subsistencia.

Así, el panorama general sigue mostrando un sesgo estructural: las mujeres acceden a créditos más pequeños, con mayor frecuencia, y bajo condiciones más costosas. Superar estas brechas exige no solo políticas financieras inclusivas y productos adaptados a sus necesidades, sino también transformar los modelos de evaluación de riesgo y las normas culturales que aún condicionan el acceso femenino al financiamiento formal.

Consideraciones sobre el comportamiento de la tasa de usura y el mercado de crédito en Colombia

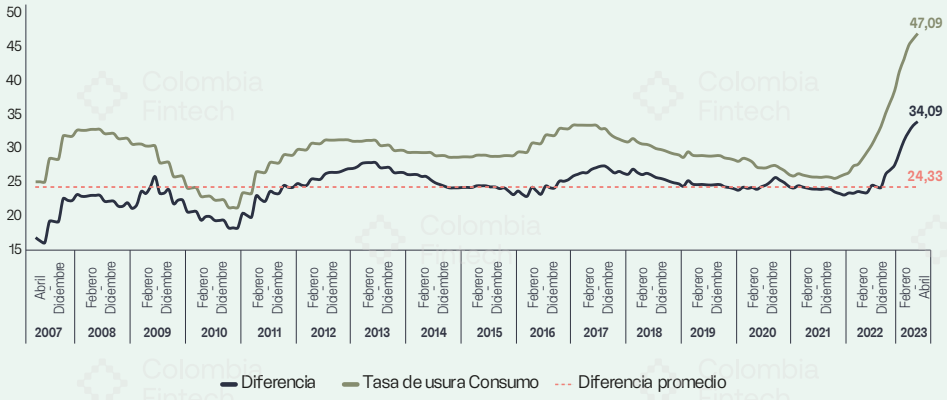
Como se describió anteriormente, la tasa de usura en Colombia se define como 1,5 veces la TIBC. El cálculo se realiza de manera mensual en el caso del crédito ordinario y de consumo, trimestral para las 5 modalidades de microcrédito y anual para los créditos de bajo monto. En los últimos años, la metodología de cálculo de la TIBC tuvo algunos cambios estructurales, lo que influyó en los ajustes de la tasa de usura. Estos ajustes han resultado en una reducción acelerada de la tasa de usura, más rápida que en años anteriores, cuando su comportamiento respondía más directamente al ciclo de recortes de la tasa de interés de política monetaria.

A pesar de que es usual que la tasa de usura haya disminuido desde que empezó el ciclo de recortes de la tasa de interés de política monetaria, el ritmo al que la usura ha disminuido en los últimos tres años ha sido muy superior al que se observaba en años anteriores (ver Gráfico 3). Para entender el efecto de los nuevos niveles observados de la tasa de usura sobre el mercado de crédito, se realizaron una serie de ejercicios econométricos para medir su impacto tanto en el crecimiento de las carteras de consumo y microcrédito como en la calidad de cartera de ambos segmentos.

Impacto del Comportamiento de la Tasa de Usura sobre la Cartera de Crédito de Consumo

En términos de la cartera de consumo, este ejercicio consta de un modelo econométrico[25] que incorpora factores macroeconómicos relevantes y variables de control asociadas a las condiciones de liquidez, el ciclo económico y el mercado laboral. Los resultados reflejaron que la tasa de usura tiene un efecto positivo y significativo sobre el crecimiento anual en la cartera de consumo en Colombia. Una disminución de 1 punto porcentual (pp) en la tasa de usura de consumo se asocia con una reducción de 0.73pp en el crecimiento de la cartera de consumo. Esto sugiere que un techo más bajo en la tasa de usura restringe el acceso al crédito para los consumidores, ya que las instituciones financieras están menos dispuestas a asumir un mayor riesgo al cobrar tasas de interés más bajas.

Gráfico 3. Comportamiento de la tasa de usura y la diferencia de esta con la tasa de política monetaria - Colombia (%, abril 2007 - abril 2023)



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

Este fenómeno no solo restringe la inclusión financiera al limitar el acceso al crédito de la población en general, sino que también desincentiva el flujo de capital hacia los consumidores con mayor nivel de riesgo. Esto es

25 El ejercicio econométrico estima la relación entre la tasa de usura para crédito de consumo y el crecimiento anual de la cartera de este mismo tipo de crédito en Colombia, controlando por variables macroeconómicas relevantes. El modelo incorpora factores asociados a la liquidez doméstica (tasa de política monetaria del Banco de la República), la liquidez internacional (tasa de la Reserva Federal de Estados Unidos), el ciclo económico (crecimiento del PIB e Índice de Seguimiento a la Economía -ISE-) y el mercado laboral (tasa de desempleo desestacionalizada). Adicionalmente, se estima una especificación alternativa que considera la diferencia entre la tasa de usura y la tasa de política monetaria, con el fin de evaluar la magnitud relativa del techo reglamentario frente a la tasa de referencia. El análisis abarca el período comprendido entre abril de 2007 y abril de 2023, utilizando información de la Superintendencia Financiera de Colombia.

lo que se ha observado recientemente, en donde los techos en la tasa de usura han caído de manera acelerada, debido a los nuevos cambios metodológicos de la TIBC. Como consecuencia, el crédito se ve restringido y se exacerba la exclusión financiera, especialmente hacia aquellos perfiles más riesgosos que suele incluir a la población más vulnerable y las empresas y negocios más pequeños.

Además de la flexibilización de la tasa de usura, es fundamental acompañar estas medidas con una masificación de la educación financiera en todas las poblaciones para ampliar el acceso y mejorar la inclusión financiera. De esa manera, las personas podrán ser más conscientes de la importancia del crédito y mejorar sus hábitos financieros. Por lo tanto, se debe equilibrar el objetivo de facilitar el acceso al crédito con la necesidad de educar a los consumidores sobre el costo del crédito y fomentar prácticas financieras responsables. Aunque subir la tasa de usura puede ser una medida efectiva a corto plazo para ampliar el crédito, a largo plazo, debe ir acompañada de estrategias que mejoren la educación financiera y protejan a los consumidores de endeudarse a tasas excesivamente altas.

Impacto del Comportamiento de la Tasa de Usura sobre la Cartera de Microcrédito

Con el objetivo de estudiar la relación entre la tasa de usura y el crecimiento real de la cartera de microcrédito en Colombia se realizó un ejercicio de análisis de regresión, similar al anterior[26]. Los resultados del análisis muestran que la relación entre la tasa de usura y el crecimiento del microcrédito en Colombia ha sido débil y heterogénea a lo largo del tiempo. En el periodo 2006-2015, los resultados indican que las variaciones en la tasa de usura no tuvieron un impacto estadísticamente significativo sobre la expansión de la cartera, lo que sugiere que su comportamiento estuvo más influido por la dinámica del mercado, la profundización de la oferta de crédito y las estrategias institucionales para ampliar el acceso financiero. En esta etapa, el microcrédito se consolidó como un instrumento de inclusión, pero sin una dependencia marcada frente a los topes regulatorios de tasa de interés.

A partir de 2015, el comportamiento se tornó más sensible, evidenciando una relación positiva y moderada entre la tasa de usura y el crecimiento de la cartera. Este cambio coincide con la implementación de programas de fomento al microcrédito y ajustes en la metodología de la TIBC, que

26 Dada la importancia del contexto político, social y económico en la determinación de esta relación, se realizaron regresiones segmentadas por periodos para capturar posibles cambios en los efectos a lo largo del tiempo. Para este propósito se planteó un modelo que incluye variables como: el crecimiento real de la cartera de microcrédito, la tasa de usura para la misma modalidad de crédito y variables que representan el contexto del sector financiero, la tasa de política monetaria y el ciclo económico, que pueden tener efectos sobre el comportamiento de la cartera de esta modalidad.

modificaron los incentivos del mercado. Sin embargo, la magnitud del efecto sigue siendo acotada, lo que refleja que el desempeño del microcrédito depende más de la disponibilidad de fondeo, la capacidad institucional para atender segmentos de mayor riesgo y las condiciones macroeconómicas, que de las variaciones en la tasa de usura en sí misma. En conjunto, los resultados sugieren que el microcrédito es una modalidad menos sensible a los techos de tasa, y más dependiente del entorno operativo y de las políticas públicas que facilitan su expansión.

Comportamiento de la mora como resultado de los cambios regulatorios

Otro análisis clave es la relación entre la tasa de usura y la calidad de la cartera de crédito, definida como la proporción de la cartera que presenta vencimientos. Se consideran dos modalidades de crédito: consumo y microcrédito. Lo anterior, con el propósito de demostrar que las dinámicas varían entre ellas y que los impactos de los cambios regulatorios en la tasa de usura sobre el comportamiento de los deudores pueden diferir según el tipo de crédito. Para esto fue estimado un modelo que considera la calidad de la cartera, definida como la proporción de la cartera que presenta vencimiento de 30 días o más, la tasa de usura para la misma modalidad de crédito rezagada un año para tener en cuenta el tiempo de transmisión de los cambios en las tasas al mercado financiero y variables que buscan representar el contexto en el sector real y financiero que pueden impactos sobre el crecimiento de la cartera en esta modalidad.

El análisis de la calidad de cartera sugiere que los cambios en la tasa de usura no tienen un efecto significativo sobre la mora del crédito de consumo, lo que indica que las variaciones en este límite no explican los deterioros en la cartera. En contraste, la tasa de política monetaria sí muestra una relación clara: los incrementos en dicha tasa –que encarecen el crédito y reducen la liquidez– se asocian con un deterioro en la capacidad de pago de los hogares. En el caso del microcrédito, la evidencia sugiere una mayor sensibilidad tanto a la tasa de usura como a la política monetaria, ya que aumentos en ambas variables, con un rezago de doce meses, se correlacionan con un mayor nivel de cartera vencida. En conjunto, los hallazgos sugieren que las condiciones regulatorias y de política monetaria pueden incidir en la capacidad de pago de los deudores afectando la estabilidad de las modalidades de crédito, especialmente en en el segmento de microcrédito.

La calidad de la cartera es un aspecto crucial en el análisis de crédito, ya que refleja la salud financiera de las instituciones que otorgan préstamos y su capacidad para recuperar los fondos prestados. Una alta proporción de cartera vencida puede indicar problemas en la gestión del riesgo de crédito y afectar negativamente la estabilidad financiera de la entidad crediticia. Además, la calidad de la cartera influye en las decisiones regulatorias y en la formulación de políticas, ya que los reguladores deben asegurar

que las instituciones financieras mantengan niveles adecuados de capital y reservas para cubrir posibles pérdidas por créditos incobrables.

Por otro lado, el comportamiento de las tasas de interés tiene efectos significativos sobre el comportamiento de los deudores, especialmente en países donde la profundización del sistema financiero no es muy alta. En escenarios en los que los techos y las tasas de interés son altos, el costo de financiamiento es más elevado, lo que, en teoría, desencadenaría un mayor incumplimiento en el pago de las obligaciones. En contraste, cuando las tasas de interés caen, el costo de financiamiento y de las deudas es menor, facilitando el pago de deudas y el acceso al crédito. Sin embargo, en países con baja profundización financiera, caídas en las tasas de interés lleva a un mayor sobre endeudamiento, y eventualmente a una mayor mora. En últimas, la volatilidad de la economía colombiana lleva a que los cambios en las tasas de interés tengan efectos más impredecibles lo que resulta en impactos más severos en la cartera vencida. Por esta razón, es importante entender cómo factores como la tasa de usura afectan la calidad de la cartera. El ejercicio realizado permite comprender esta relación, para contribuir al diseño de políticas efectivas que promuevan la estabilidad del sistema financiero y protejan a los consumidores.

Estos resultados evidencian que mientras la tasa de usura no parece tener un efecto sobre la calidad de la cartera de consumo, sí tiene un relación positiva y significativa sobre la calidad de la cartera de microcrédito. Este contraste puede estar relacionado con las características específicas de los prestatarios y las condiciones de mercado de cada modalidad de crédito. Por lo tanto, los cambios regulatorios en la tasa de usura impactan de manera diferente a los deudores de crédito de consumo y microcrédito, subrayando la importancia de considerar las particularidades de cada modalidad al diseñar políticas regulatorias.

Este análisis destaca que las dinámicas por modalidad de crédito son distintas y que los impactos de los cambios en la tasa de usura varían significativamente entre el crédito de consumo y el microcrédito. Los resultados sugieren que las políticas regulatorias deben ser sensibles a estas diferencias para evitar efectos adversos en la calidad de la cartera de microcrédito, que parece ser más vulnerable a las variaciones en la tasa de usura. Además, es crucial estudiar el comportamiento del deterioro de la cartera como una variable clave al considerar cambios metodológicos y modificaciones en las reglas de las tasas de interés en un mercado como el nuestro. Esto asegurará que las decisiones de política estén bien fundamentadas y contribuyan a la estabilidad del sistema financiero, protegiendo tanto a las instituciones como a los consumidores.

Efectos sobre el mercado de crédito informal: Encuesta sobre comportamiento del endeudamiento en Colombia

Con el objetivo de entender mejor el financiamiento y endeudamiento de los colombianos, sus costos y condiciones, Colombia Fintech, con el apoyo de ANIF[27], llevó a cabo la Encuesta sobre la Tasa de Endeudamiento Real para personas y micro, pequeñas y medianas empresas en Colombia. A través de un levantamiento representativo a nivel nacional, se buscó caracterizar mejor las dinámicas de endeudamiento en el país, lo cual permitió realizar la primera caracterización directa del mercado de crédito informal.

De esta manera, se encuestaron 1.221 personas y 1.009 MiPymes con el propósito de identificar, entre otras cosas, de qué manera se relaciona sus características individuales (como nivel de ingresos y tamaño) con su acceso al mercado de crédito tanto formal como informal. Este ejercicio se realizó a finales de 2024 e inicios de 2025.

Se debe resaltar que este proyecto constituye un esfuerzo sin precedentes en el país orientado a identificar, desde la perspectiva de la demanda, las dinámicas de endeudamiento de personas y empresas, tanto en el mercado formal como en el informal. Así mismo, esta encuesta se complementó con estimaciones econométricas para estimar el efecto de tasa de usura sobre las dinámicas de endeudamiento en el país. En esta sección, se presentan los principales resultados de dicho esfuerzo.

A partir de los resultados de la encuesta, se realiza una estimación de la tasa a la cual, tanto personas como MiPymes, se endeudan en Colombia. Adicionalmente, el estudio permitió identificar patrones entre las características de personas y empresas, y su acceso al crédito, así como el comportamiento de sus deudas y fuentes de financiamiento. En particular, este análisis facilita la caracterización del mercado informal de endeudamiento en el país en términos de su participación, tasas, y plazos.

Este estudio es fundamental para la construcción de un marco legal y normativo que se debe considerar para diseñar un modelo alternativo de tasas de interés que permita recoger las preocupaciones de los impactos de los cambios regulatorios, y la situación actual del sistema financiero colombiano. Las propuestas específicas serán presentadas en la siguiente sección de este capítulo.

A pesar de contar con datos sobre el acceso a créditos y productos financieros, actualmente no existe una fuente de información suficientemente

27 Este estudio también fue apoyado por la Embajada de Suiza en Colombia, el Programa Colombia+Competitiva, SwissContact, Nu, Banco Falabella, Bold, Addi y Cuatrecasas.

rigurosa que capture de manera precisa la situación real que enfrentan la población colombiana y las pequeñas empresas al acceder al crédito. La falta de información detallada limita la comprensión de las barreras, desafíos y necesidades de estos actores en el mercado financiero; así como la realidad de las fuentes de financiación y las condiciones de esos préstamos. Es decir, que aún faltan estudios sobre la inclusión financiera desde la perspectiva de la demanda.

Reconociendo la importancia de plantear recomendaciones orientadas a cerrar las brechas en acceso y uso de productos y servicios financieros, esta encuesta buscó recopilar datos directos de la demanda (empresas y personas). Lo anterior, es fundamental debido a que permite tener una perspectiva más completa respecto a las brechas existentes, las dinámicas de acceso al crédito informal, y la relación entre variables tanto de los hogares y empresas (ingresos o tamaño) con el acceso al crédito. De esta manera, las propuestas que se planteen serán más efectivas.

Respecto a la relevancia de las mediciones de demanda, se debe reconocer que complementan las perspectivas de la oferta. Estas últimas suelen ser las medidas más comunes debido a que dependen de la información recopilada y reportada por las instituciones financieras y los prestamistas formales. Sin embargo, hay un gran desconocimiento sobre esta dinámica entre los prestamistas informales. Es por esto, que la encuesta aborda con un nivel de precisión y detalle la experiencia de los agentes con financiamiento informal. Para el análisis, se considera en el crédito informal la deuda adquirida con los siguientes prestamistas: familiares y amigos, casas de empeño, grupos de ahorro y cadenas, y gota a gota.

La encuesta de endeudamiento se ha diseñado como una herramienta clave para analizar el comportamiento y las experiencias de las personas y empresas en el uso de préstamos, con el objetivo de entender sus preferencias en términos de acceso a crédito, monto, plazos, acreedores y canales de obtención, entre otros aspectos. La información obtenida permitirá calcular la tasa de endeudamiento real del mercado, para cada una de las fuentes de financiamiento, proporcionando una visión detallada de las condiciones financieras que enfrentan las personas y las empresas en la práctica, para las diversas opciones (formales e informales) que existen en el mercado. Este análisis brinda conocimientos valiosos para comprender las verdaderas necesidades y barreras que encuentran estos actores al buscar financiamiento, específicamente enfocado en los costos reales del mismo.

Los resultados de la encuesta son cruciales para que los proveedores de servicios financieros ajusten su oferta a una demanda que actualmente solo cubren en una tercera parte. Además, la información es vital para los reguladores, pues revela el costo real de financiamiento para personas y MiPymes. Al reducir la brecha de información entre oferta y demanda, se facilita el diseño de políticas públicas y regulaciones más efectivas y

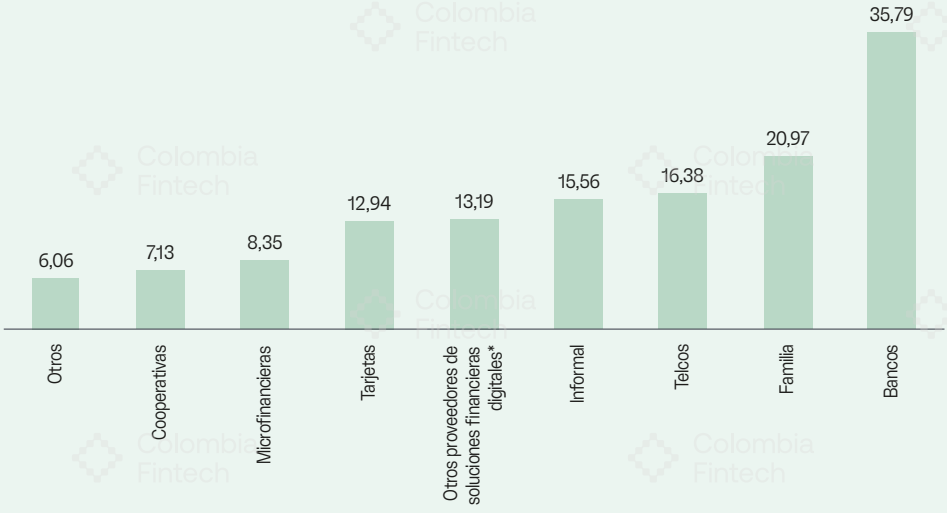
adaptadas al mercado. Esto promueve la creación de productos de crédito más eficientes, mejora la comprensión sobre las fuentes de financiamiento utilizadas por los colombianos y facilita la inclusión de la población excluida del sistema formal.

El endeudamiento real de las personas y los hogares

Caracterización del endeudamiento

Al momento de entender las dinámicas de endeudamiento, resulta fundamental conocer cuáles son los prestamistas a los que acuden los hogares para financiar sus necesidades. En ese orden de ideas, de los 1.221 hogares encuestados, un 35,8% señala tener créditos con bancos, lo que lo hace el prestamista más frecuente entre los hogares, seguido de la familia con un 21,0%. En menor medida, las compañías de telecomunicaciones, el prestamista informal (gota a gota y casas de empeño), el crédito digital y las tarjetas actúan como fuentes de apalancamiento. Por su parte, los prestamistas de menor frecuencia entre los hogares son las microfinancieras y cooperativas, así como prestamistas de otro tipo (ver Gráfico 4).

Gráfico 4. Proporción de hogares con créditos según prestamistas



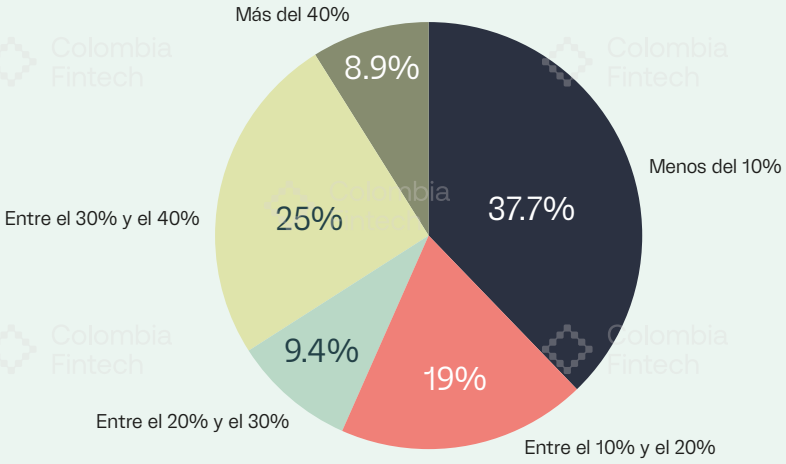
Nota: La categoría Otros incluye: Cadenas, Capital Semilla, FNA, Proveedores y Cajas de compensación. La categoría Informal incluye: Gota a Gota y Casas de empeño. Los préstamos digitales Corresponde a financiamiento a través de plataformas digitales como nequi, daviplata, rapicredit, quipu, Fnapp, entre otros.

Fuente: Elaboración ANIF con base en Encuesta de Endeudamiento de empresas ANIF.

Partiendo de lo anterior, vale la pena entender cuál es la relación que las personas mantienen entre su nivel de ingresos y deuda. Los resultados de la encuesta señalan que para una proporción importante de personas (66,1%) el pago de las obligaciones se ubica por debajo del 30% del salario, lo que se considera un grado de endeudamiento saludable. Quienes destinan entre el 31% y el 40% de los ingresos al pago de deudas se encuentran en una posición de riesgo, pues ante eventuales efectos inesperados que afecten su flujo, tienen menor margen de maniobra para afrontar eventos adversos.

En Colombia la proporción de hogares que se encuentran en estos niveles corresponde a 25%. Por su parte, para quienes el nivel de endeudamiento requiere la destinación de más del 40% del salario mensual, existe un riesgo latente de entrar en problema de iliquidez y por ende de impago[28]. Esta es la situación que cerca del 9% de los hogares enfrenta en el país actualmente, ver Gráfico 5.

Gráfico 5. Proporción del salario destinado al pago de deuda (%)



Fuente: cálculos ANIF con base en encuesta de endeudamiento en Colombia

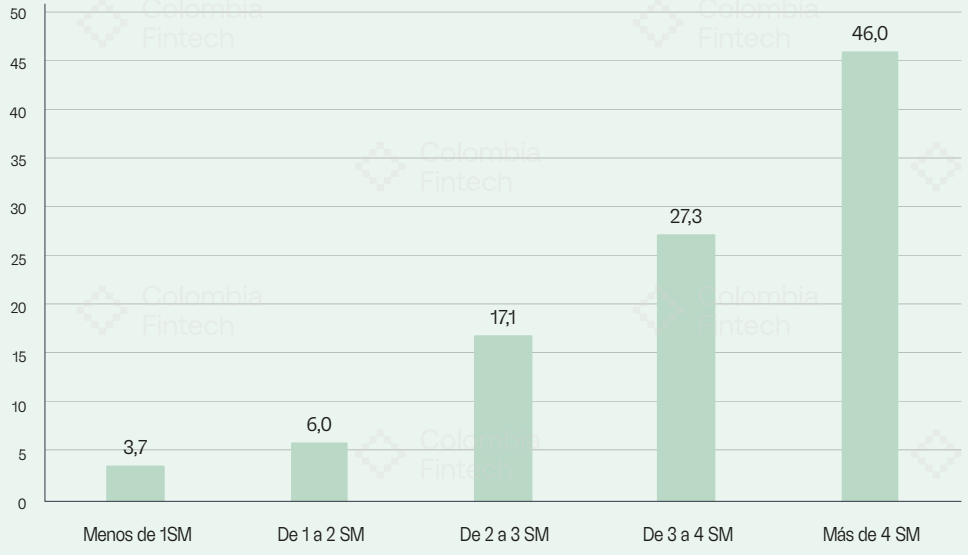
Además, de la proporción de ingresos para pago de deuda, también es posible caracterizar la capacidad de endeudamiento, que incrementa a medida que lo hacen los ingresos. Esto se ve reflejado en el monto total de la deuda en cabeza de los hogares cuando se segmentan por nivel de ingresos. Esta comparación es relevante si se tiene en cuenta que en Colombia el 44,4%

28 Datacrédito. (2024). Diferencia entre capacidad de pago y capacidad de endeudamiento. Disponible en: https://www.datacredito.com.co/blogs/datablog/diferencia-entre-capacidad-de-pago-y-capacidad-de-endeudamiento/

de los ocupados ganan menos de 1 Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (en adelante "SMMLV"), el 10,3% ganan 1 SMMLV, mientras que solo el 9% de los ocupados ganan más de 4 SMMLV. Teniendo esto en cuenta, los hogares que cuentan con ingresos menores a 1 SMMLV, se adeudan en promedio 3,7 salarios, mientras que aquellos que perciben ingresos superiores a las 4 SMMLV en promedio cuentan con deudas que suman 46 salarios, ver Gráfico 6.

La relación entre los ingresos y la capacidad de endeudamiento es un elemento clave en la evaluación de la viabilidad para el otorgamiento de crédito. Por eso, los hogares con mayores ingresos tienden a presentar un mayor stock de deuda, lo que no es atípico, ya que a medida que aumenta el ingreso, se cumplen con mayor facilidad las necesidades esenciales de los hogares y se libera una mayor proporción de éste para el pago de las obligaciones financieras. Además, entre mayor sea el nivel de ingresos, es más probable que las personas tengan un mejor historial crediticio, así como una mejor evaluación del riesgo, lo que incrementa la probabilidad de obtener nuevos préstamos, que, en términos relativos, pueden llegar a superar los ingresos.

Gráfico 6. Stock de deuda en salarios mínimos por rango de ingresos (SMMLV)

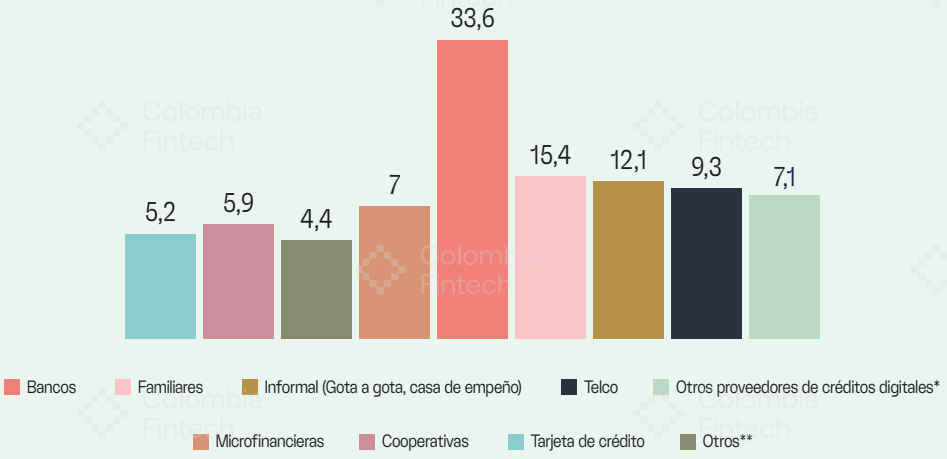


Fuente: cálculos ANIF con base en encuesta de endeudamiento en Colombia

A partir de los resultados previos, comprender cuál es la principal fuente de financiamiento en el mercado colombiano y cómo se distribuye la deuda de un hogar promedio entre los distintos proveedores de crédito, da luces sobre la participación del financiamiento formal e informal en el país. Para esto, a continuación, se presenta el stock de deuda reportado por los hogares en Colombia.

En promedio, los bancos son las principales entidades que otorgan crédito a los hogares. Del total de la deuda de una persona promedio, el 33,6% es financiada por bancos tradicionales, lo que equivale a $3.460.800 si se considera que el stock de deuda promedio de los hogares es de $10.300.000. La segunda mayor fuente de deuda corresponde a familiares y amigos, con un 15,4% del stock total, seguida por el gota a gota, con una participación del 12,1%. Por su parte, las empresas de telecomunicaciones (telco) participan con el 9,3% del total de la deuda, los proveedores de crédito digital con el 7,1%, las cooperativas con el 7%, las microfinancieras con el 5,9% y otros proveedores de crédito con el 4,4%. Si bien las tarjetas de crédito también son otorgadas por bancos tradicionales, neobancos y entidades del sector real, se consideraron de forma separada y representan el 5,2% de la deuda total reportada por los hogares (ver Gráfico 7).

Gráfico 7. Composición del stock de deuda de un colombiano promedio por tipo de prestamista



Nota: Las tarjetas de crédito son otorgadas por bancos o por el sector real, pero se excluyen de estos dos prestamistas para las cuestiones de la medición en la encuesta y se dejan sólo en la categoría tarjeta de crédito. Los préstamos digitales Corresponde a financiamiento a través de plataformas digitales como nequi, daviplata, rapicredit, quipu, Fnapp, entre otros. La categoría "Otros" incluye cadenas, FNA, proveedores, cajas de compensación, grupos y asociaciones, capital semilla.

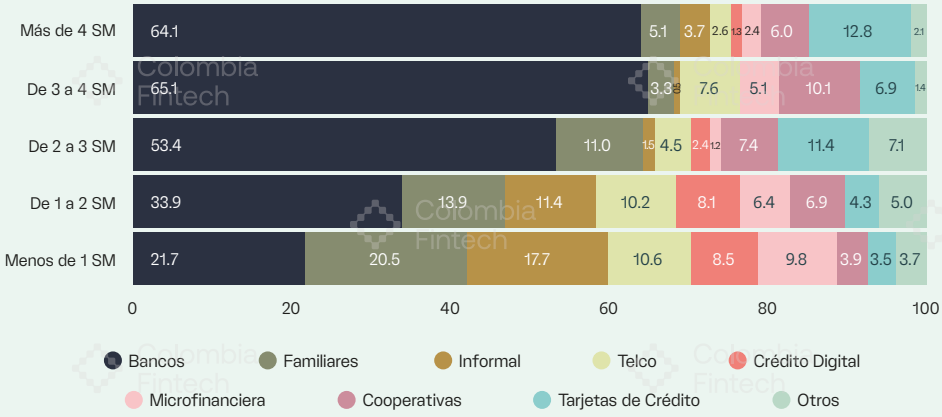
Fuente: cálculos ANIF con base en encuesta de endeudamiento en Colombia.

El Gráfico 8 muestra la participación del stock de deuda por tipo de proveedor de crédito en función del nivel de ingresos de los hogares. Los resultados muestran que, mientras que los hogares con ingresos superiores a 2 SMMLV presentan una participación mayoritaria de créditos a través de bancos tradicionales en su endeudamiento total (más del 50%), dicha participación se reduce significativamente en los hogares con ingresos de hasta 2 SMMLV. En estos últimos, cobran mayor

relevancia otros proveedores como las entidades de crédito digital, las de microcrédito, los préstamos de familiares y amigos, y especialmente el gota a gota. Específicamente, en los hogares con ingresos inferiores a 1 SMMLV, el financiamiento informal, que agrupa a familia y gota a gota, representa el 39% de su deuda. A partir de ese umbral, la representatividad del financiamiento informal disminuye gradualmente hasta un 8,7% en los hogares de mayores ingresos.

Cabe destacar el rol que desempeñan las tarjetas de crédito en la composición de la deuda personal. Su mayor participación se observa en los segmentos con ingresos superiores a 4 SMMLV (12,8%) y en aquellos con ingresos entre 2 y 3 SMMLV (11,4%), mientras que, para los hogares con ingresos de 3-4 SMMLV, 1 a 2 SMMLV y menos de 1 SMMLV, la deuda con tarjeta de crédito alcanza el 6,9%, 4,3% y 3,5%, respectivamente.

Gráfico 8. Composición del stock de deuda de un colombiano promedio por tipo de prestamista según su nivel de ingreso



Nota: Las tarjetas de crédito son otorgadas por bancos o por el sector real, pero se excluyen de estos dos prestamistas para las cuestiones de la medición en la encuesta y se dejan sólo en la categoría tarjeta de crédito. Los préstamos digitales corresponden a financiamiento a través de plataformas digitales como nequi, daviplata, rapicredit, quipu, Fnapp, entre otros. La categoría "Otros" incluye cadenas, FNA, proveedores, cajas de compensación, grupos y asociaciones, capital semilla.

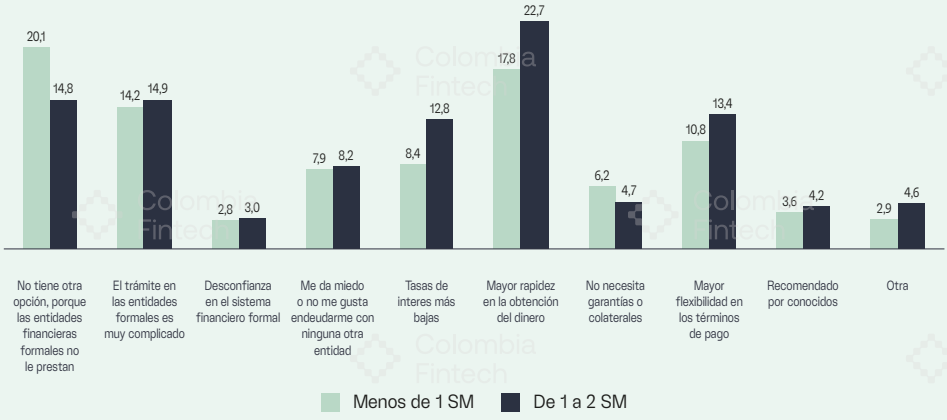
Fuente: cálculos ANIF con base en encuesta de endeudamiento en Colombia.

Por otro lado, dado que una fracción importante de las personas adquieren deuda con prestamistas informales, es relevante analizar las razones por las que toman esta decisión con más frecuencia. Esto puede informar a los proveedores de servicios financieros formales sobre aquellos determinantes que motivan el acceso a este tipo de crédito, reducir las barreras de acceso y mejorar la provisión de crédito formal. En los grupos de ingresos bajos (menos de 1 SM y entre 1-2 SM), la falta de acceso al sistema

financiero formal, la rapidez, y la facilidad del trámite son los principales factores para acudir a prestamistas informales (ver Gráfico 9).

Estos resultados reflejan la rigidez del acceso al sistema financiero formal, en específico los trámites, las condiciones y el tiempo requerido para otorgar el crédito por parte de las instituciones financieras, de la misma forma que la premura en la necesidad del dinero de quienes demandan el crédito. Así, es importante avanzar en ampliar el conocimiento crediticio de las poblaciones marginadas del mercado formal, para hacer más expedito el otorgamiento de productos financieros y promover más innovación en los productos.

Gráfico 9. Razones para recurrir a prestamistas informales para personas con ingresos de menos de dos salarios mínimos



Nota: Se hace referencia a los dos grupos (menos de 1 SM y de 1 a 2 SM) debido a que son pocos los hogares con más de 2 SM que utilizan crédito informal. Por deuda informal se entienden los préstamos con familiares y amigos, casas de empeño, grupos de ahorro y cadenas y gota a gota.

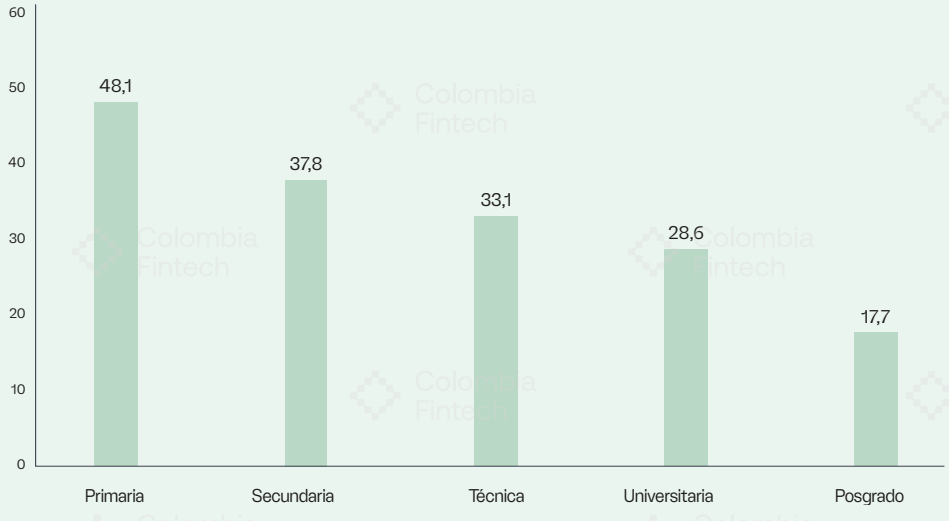
Fuente: Elaboración ANIF con base en Encuesta de Endeudamiento de Hogares ANIF.

Adicionalmente, el análisis por nivel educativo revela que las personas con menor educación presentan una mayor propensión a recurrir a fuentes de deuda informal (gota a gota y familiares). En particular, aproximadamente la mitad de los individuos con educación primaria que adquieren deuda lo hacen mediante préstamos informales. Comparativamente, estas personas tienen una propensión a recurrir a la deuda informal 10 puntos porcentuales mayor que aquellas con educación secundaria, y 20 puntos porcentuales y 30 puntos porcentuales más alta que quienes reportan un nivel de educación superior universitaria y de posgrado, respectivamente (ver Gráfico 10). En el caso de las personas con educación secundaria, aunque la proporción de financiamiento a través de créditos informales es menor en comparación con quienes tienen educación primaria, aún supera

en 10 puntos porcentuales y 20 puntos porcentuales la propensión respecto a los individuos con educación universitaria y técnica, respectivamente.

Llama la atención que, incluso entre quienes tienen educación superior, universitaria y de posgrado, un porcentaje considerable de la muestra –aproximadamente 30% y 20%, respectivamente– recurre a la deuda informal. Este hallazgo sugiere que los mecanismos de financiamiento informal continúan siendo atractivos para las personas, independientemente de su nivel educativo. No obstante, se observa una disminución en la frecuencia de uso de estas fuentes a medida que aumenta el nivel educativo alcanzado.

Gráfico 10. Proporción de colombianos con deuda informal según su máximo nivel educativo alcanzado



Nota: Deuda informal incluye préstamos con familiares y amigos, casas de empeño, grupos de ahorro y cadenas y gota a gota.

Fuente: Elaboración ANIF con base en Encuesta de Endeudamiento de Hogares ANIF. Cada nivel educativo incluye educación incompleta y completa.

Bajo la premisa de que los mecanismos de financiamiento informal continúan siendo una opción atractiva para las personas, independientemente del nivel educativo alcanzado, aunque con una menor frecuencia de uso conforme aumenta dicho nivel, el rol de la educación financiera se presenta como un posible factor explicativo de esta divergencia.

En la encuesta se incluyeron preguntas sobre conceptos básicos de matemática financiera con el propósito de capturar el grado de comprensión de las personas sobre los intereses bancarios. Una de las preguntas está relacionada con el cálculo de intereses simples y otra con el cálculo de

intereses en un esquema de cuotas. Los resultados muestran que las tasas de respuestas correctas aumentan proporcionalmente para las personas con el nivel educativo alcanzado más alto y son más bajas para aquellas con nivel educativo primaria, lo que sugiere una relación positiva entre el conocimiento financiero básico y el nivel educativo. Sin embargo, para las personas con secundaria completa, técnico o universitario, los resultados de conocimientos financieros básicos son muy similares.

En particular, las personas con nivel educativo de posgrado registraron una tasa de respuesta correcta cercana al 62% (ver Gráfico 11), lo que indica que más de la mitad de los individuos en este grupo poseen conocimientos básicos de matemática financiera y podrían aplicarlos correctamente en el momento de tomar decisiones financieras. Personas con niveles educativos universitario, técnico, secundario y primario, presentan tasas de respuestas correctas por debajo del 50%. Cabe destacar que las personas con educación secundaria lograron, en promedio, una tasa de respuesta correcta 1,2 puntos porcentuales superior a la de aquellos con educación técnica. Esto pone en evidencia que la relación entre los conocimientos básicos de finanzas personales y el nivel educativo no es lineal y por lo tanto no necesariamente explican el mayor acceso a financiamiento informal por parte de las personas con menor nivel educativo.

Estos hallazgos contradicen algunos resultados obtenidos en otros países en donde las personas con menor nivel educativo financiero tienden a recurrir con mayor frecuencia a fuentes de financiamiento informal. Para el caso brasilero, un estudio sobre el mercado de préstamos informales sugiere que la falta de alfabetización/educación financiera aumenta la probabilidad de que las personas recurran a fuentes de crédito informal[29]. De la misma forma, un estudio de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (en adelante "OCDE") encuentra que las personas con bajo nivel de educación financiera son más susceptibles a ser menos conscientes y a mal guiarse en sus decisiones financieras y, como resultado, tienden a depender de familiares y amigos e incluso prestamistas para obtener préstamos[30].

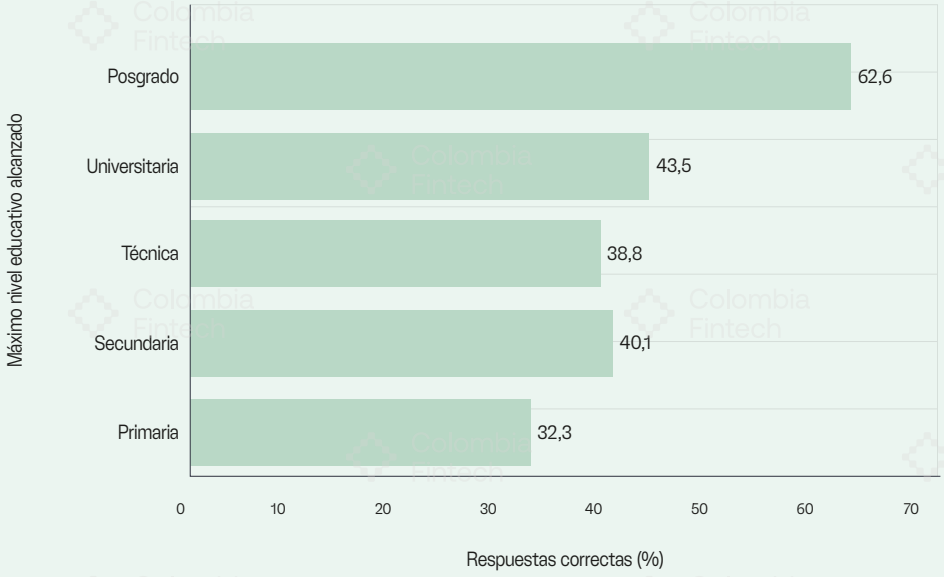
No contar con historial crediticio y el acceso restringido a un colateral, además de la menor comprensión de conceptos financieros básicos, el cálculo de intereses y la comparación de opciones de crédito, son en su conjunto, razones que pueden llevar a decisiones subóptimas al momento de adquirir deudas, favoreciendo el uso de mecanismos informales.

---

29 Santos, D. B., Mendes-Da-Silva, W., & Gonzalez, L. (2018). Financial literacy and informal loan. En Individual behaviors and technologies for financial innovations (pp. 143-165). Recuperado de: Financial Literacy and Informal Loan | SpringerLink

30 OCDE. (2013). Measuring financial literacy: Results of the OECD / International Network on Financial Education (INFE) pilot study. Recuperado de: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2012/03/measuring-financial-literacy_g17a210b/5k9csfs90fr4-en.pdf

Gráfico 11. Porcentaje de acierto en las preguntas de matemática financiera según el máximo nivel educativo alcanzado por los colombianos



Fuente: Elaboración ANIF con base en Encuesta de Endeudamiento de Hogares ANIF.
Cada niveleducativo incluye incompleta y completa.

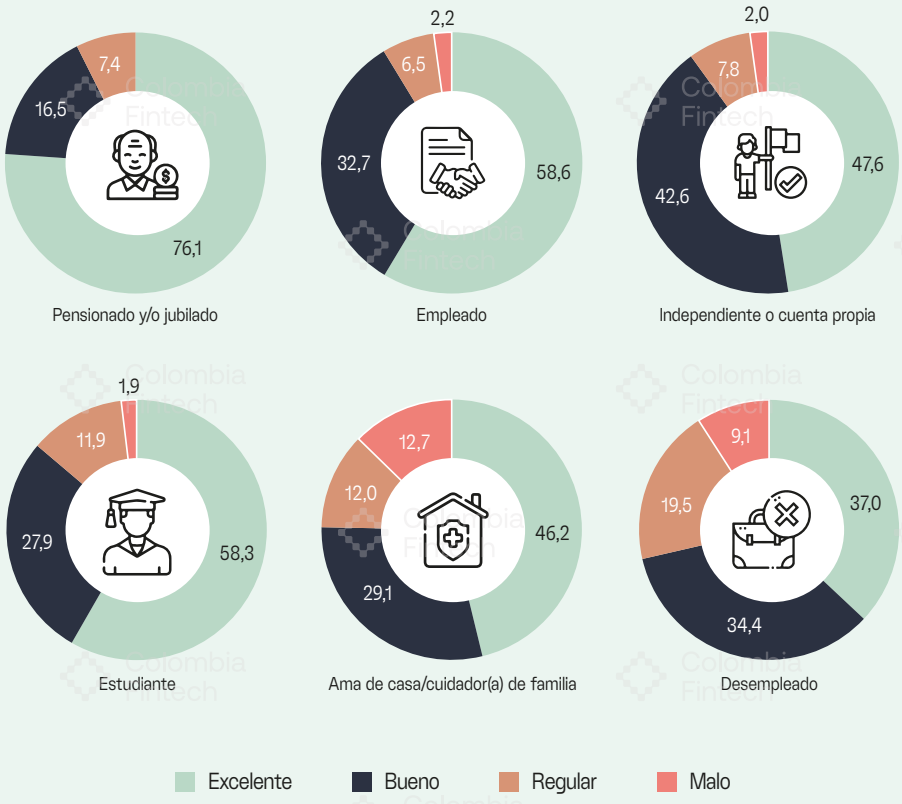
Por otro lado, la ocupación laboral constituye un factor determinante en la estabilidad de los ingresos de las personas y, consecuentemente, en sus hábitos de pago de deudas. En relación con el comportamiento de la deuda según la ocupación laboral, los resultados reflejan una tendencia: a mayor estabilidad laboral, mejor es la percepción sobre el cumplimiento de las obligaciones financieras. En particular, los pensionados y/o jubilados (76%), empleados (59%) y estudiantes (58%) son los grupos que, con mayor frecuencia, califican su comportamiento frente a la deuda como "Excelente". En contraste, esta calificación es menos común entre los trabajadores independientes o cuenta propia (48%), las amas de casa o cuidadores(as) familiares (46%) y las personas desempleadas (37%).

Por otra parte, el 13% de las personas cuya principal actividad está relacionada con el cuidado del hogar calificaron su comportamiento de deuda como "Malo", siendo este el grupo con la mayor frecuencia de respuestas negativas. Le siguen las personas desempleadas, con un 9% de calificaciones en esta categoría. Cabe resaltar que ninguno de los pensionados y/o jubilados en la muestra calificó su comportamiento de deuda como "Malo" (Ver gráfico 12).

Así, los resultados sugieren que una ocupación laboral estable, que garantice ingresos constantes, está asociada con una percepción positiva del

comportamiento frente a la deuda. En contraste, las personas con ingresos menos estables, como los desempleados y los cuidadores del hogar, tienden a reportar con mayor frecuencia percepciones negativas sobre su comportamiento de deuda, lo que es natural, dado que es más probable que no cuenten con suficientes ingresos para solventar sus deudas.

Gráfico 12. Percepción sobre el comportamiento de pago de deuda en los últimos 12 meses por ocupación laboral (%)



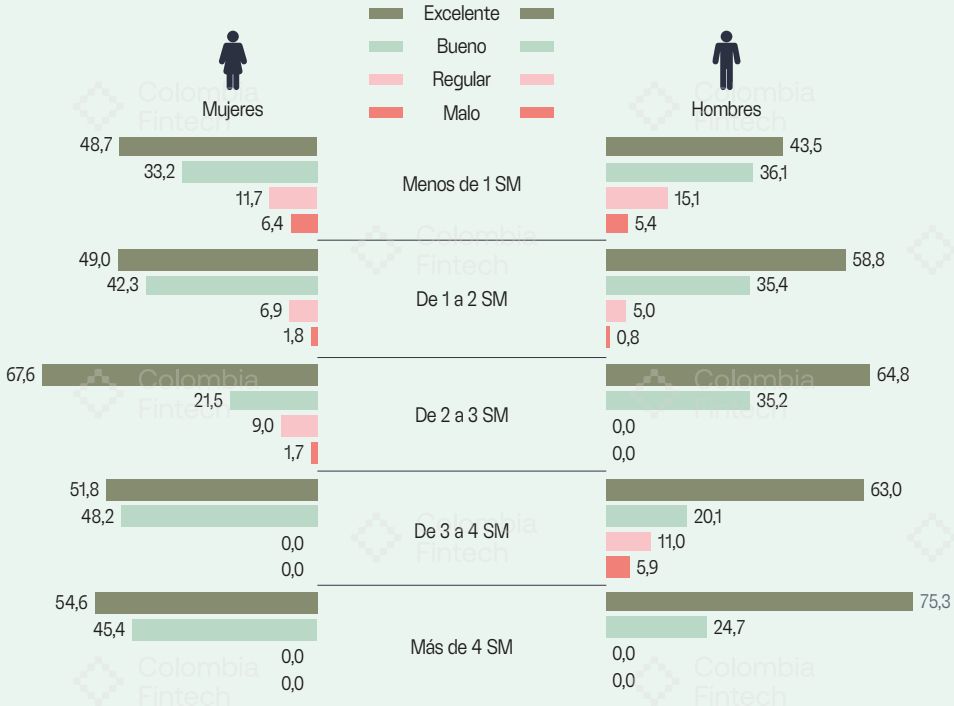
Fuente: Elaboración ANIF con base en Encuesta de Endeudamiento de Hogares ANIF.

Adicionalmente, al analizar la percepción sobre el comportamiento de pago en los últimos 12 meses entre hombres y mujeres, se observa que los hombres tienen reportan con mayor frecuencia calificaciones de "Excelente" cuando sus ingresos son superiores a 1 SMMLV, mientras que las mujeres califican con mayor frecuencia como "Bueno" su comportamiento en esos mismos rangos de ingreso (1-2 SM, 3-4 SM y más de 4 SM).

Adicionalmente, para salarios bajos (1 SM), las mujeres se perciben con un comportamiento "Excelente" (48%) en comparación con los hombres (43%). No obstante, para los demás rangos (1-2 SM, 3-4 SM y más de 4 SM), esta

relación se invierte. Para el rango de salarios más alto (3-4 SM y más de 4 SM), las mujeres califican su comportamiento entre "Excelente" y "Bueno" mientras que los hombres para salarios entre 3-4, aproximadamente el 17% de la muestra define entre "Regular" y "Malo" su comportamiento frente al pago de deudas (ver Gráfico 13).

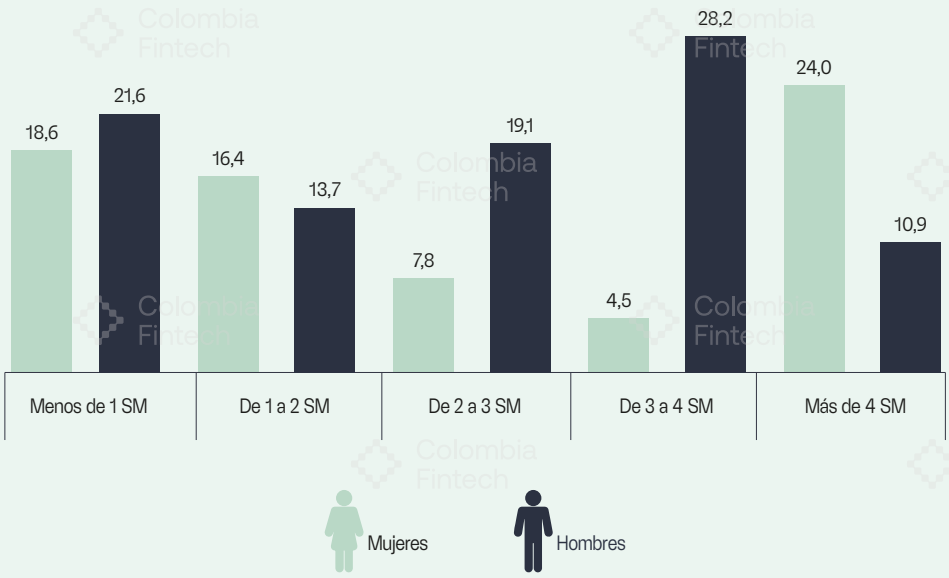
Gráfico 13. Percepción sobre el comportamiento de pago de deuda en los últimos 12 meses por rango de ingresos y género



Fuente: Elaboración ANIF con base en Encuesta de Endeudamiento de Hogares ANIF.

Finalmente, analizamos el porcentaje de rechazo de préstamos en los últimos 12 meses por nivel de ingreso y género. La Gráfica 14 muestra una tendencia heterogénea entre los grupos observados. Por ejemplo, en los rangos de menos de 1 SMMLV, de 2-3 SMMLV y 3-4 SMMLV, los hombres han experimentado mayores tasas de rechazo. En el rango de 3-4 SMMLV esta diferencia es la más significativa en la que los hombres tienen una tasa de rechazo al crédito 24 puntos porcentuales superior a la de las mujeres. En contraste, en el rango de ingresos de 1-2 SMMLV y el más alto, las mujeres enfrentan tasas de rechazo mayores que los hombres, siendo de 3 puntos porcentuales y 13 puntos porcentuales superior a la de los hombres, respectivamente.

Gráfico 14. Tasa de rechazo de préstamos en los últimos 12 meses por rango de ingresos y género



Fuente: Elaboración ANIF con base en Encuesta de Endeudamiento de Hogares ANIF.

Tasas de endeudamiento y mercado informal de las personas en Colombia

Recopilar información sobre el endeudamiento de los colombianos es crucial para analizar los costos del crédito, además de identificar sus fuentes de financiación. La tasa de interés es un factor clave en la inclusión financiera, ya que los controles sobre esta, por un lado, protegen a los consumidores de prácticas predatorias, y por otro, reflejan el nivel de riesgo del prestatario. En esta sección se utiliza la encuesta de endeudamiento para estimar las tasas de interés que pagan los colombianos a diferentes proveedores, ofreciendo una visión integral de los costos que enfrentan al acceder a productos de financiación.

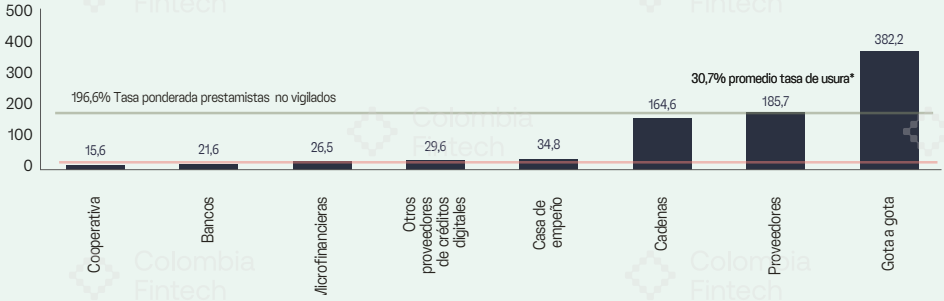
Cabe destacar que este análisis es una aproximación a las tasas efectivamente aplicadas por los financiadores. Estas tasas se calculan a partir del valor total de la deuda, los montos adeudados y el valor de las cuotas que reportan pagar los deudores para cumplir con sus obligaciones. A pesar de las limitaciones, los resultados muestran una relación coherente con las tasas observadas en el mercado de créditos en el país. Además, los valores presentados a continuación se refieren a los intereses estimados bajo el supuesto de una tasa efectiva anual, para lo cual también se considera la periodicidad de los pagos de las cuotas.

En ese orden, las cooperativas, los bancos, las microfinancieras y los préstamos digitales (ej. Quipu, Nequi, Daviplata, entre otros) se posicionan como las entidades que ofrecen las tasas más bajas con niveles de 15,6%, 17,9%, 26,5% y 29,6%, respectivamente (ver Gráfico 15). Esto destaca al sistema financiero formal como uno de los principales proveedores de crédito a tasas competitivas, desafiando la percepción popular de que los costos en este sector son elevados. Este fenómeno se explica, en parte, por la regulación existente que establece techos en las tasas de interés y, sobre todo, por la creciente competencia dentro del sector. **A diferencia de décadas anteriores, el sistema financiero formal tiene hoy incentivos significativos para mantener tasas atractivas que fomenten la demanda de crédito. Además, la entrada de nuevos jugadores al mercado financiero ha generado un impacto positivo, impulsando una mayor competitividad en las tasas ofrecidas.**

Por otro lado, al analizar las fuentes de financiamiento del sector real, como las compañías de telecomunicación, cadenas de ahorro, casas de empeño, los prestamistas gota a gota, proveedores y familiares, el promedio de la tasa ponderada de estos medios de financiamiento se ubica en 165,4%, jalonada principalmente por la tasa del gota a gota. Las casas de empeño registran una tasa promedio de 34,8%, las cadenas o grupos de ahorro alcanzan el 64%, y el gota a gota supera ampliamente con un 382,2%.

Para ilustrar de una mejor manera estos hallazgos, mientras un banco cobra una tasa promedio específica, una cadena de ahorro puede costar 3,15 veces más, y en el caso del gota a gota, el costo se eleva a 17,45 veces la tasa de un crédito bancario promedio. Este análisis representa un avance significativo al cuantificar y dimensionar los costos reales asociados al crédito informal, particularmente del gota a gota, sobre el cual no se cuenta con documentación que refleje su tasa efectiva.

Gráfico 15. Tasa de endeudamiento anual de los principales tipos de prestamistas (vigencia de los últimos 12 meses)



Fuente: Elaboración ANIF con base en Encuesta de Endeudamiento de Hogares ANIF.

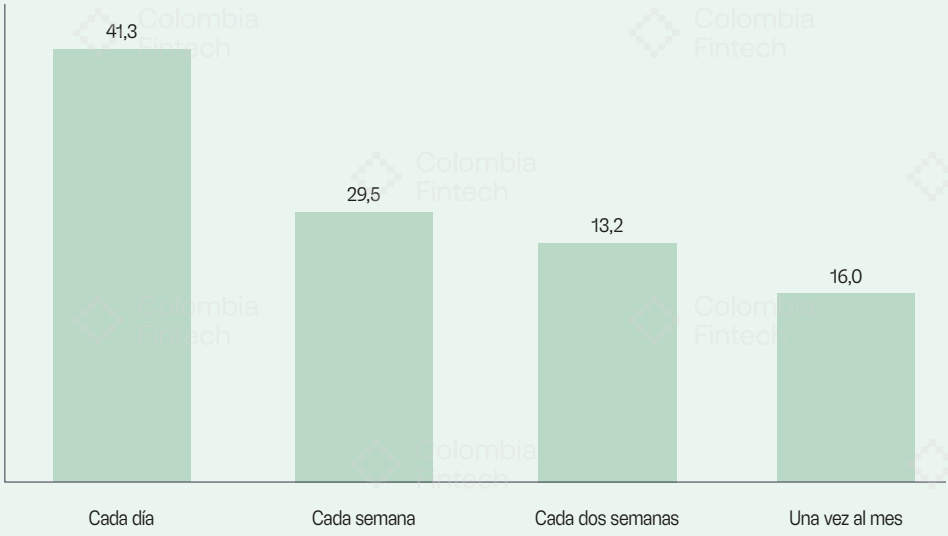
Nota: El cálculo de la tasa ponderada de ciertas entidades no vigiladas incluye cadenas, casa de empeño, gota a gota y telecomunicaciones, mientras que la tasa ponderada para todas entidades incluye a las ya mencionadas más proveedores y familiares. La tasa de usura promedio corresponde al promedio de las tasas de usura consumo y comercial definidas a lo largo de 2023 y 2024.

Los anteriores resultados, llaman la atención sobre la diferencia entre los costos del financiamiento formal e informal. Los resultados de la encuesta evidencian que, a pesar de sus altos costos, los mecanismos de financiamiento informal (como el "gota a gota") siguen siendo una opción para muchos colombianos. La persistencia de este mecanismo sugiere la necesidad de explorar sus características y los factores que lo hacen atractivo para ciertos segmentos de la población.

Para comprender mejor la forma en que opera el gota a gota, se analizó la periodicidad con la que los usuarios reportan realizar los pagos en este esquema. Los resultados muestran que cerca del 41% de las personas realizan pagos diarios, mientras que el 29,5% lo hacen de manera mensual. Esto indica una tendencia clara sobre el modelo de operación de este tipo de prestamistas, que se caracteriza por cobros de alta frecuencia, ya que aproximadamente el 70% de los créditos con el gota a gota presentan esquemas de pago menores a una semana (ver Gráfico 16).

Esta alta frecuencia de pagos podría estar relacionada con la percepción de accesibilidad que ofrecen estos créditos, especialmente en contextos donde los hogares enfrentan dificultades para acumular ahorros significativos o para acceder a otros mecanismos de financiamiento formal. Este modelo parece adaptarse a la realidad económica de los colombianos, permitiendo pagos frecuentes y de menor monto, lo que reduce la sensación de carga financiera en el corto plazo, pero en el largo plazo refleja un costo significativamente más elevado.

Gráfico 16. Proporción (%) de personas que reportan tener deudas con el gota a gota según la frecuencia de pago



Fuente: Elaboración ANIF con base en Encuesta de Endeudamiento de Hogares ANIF.

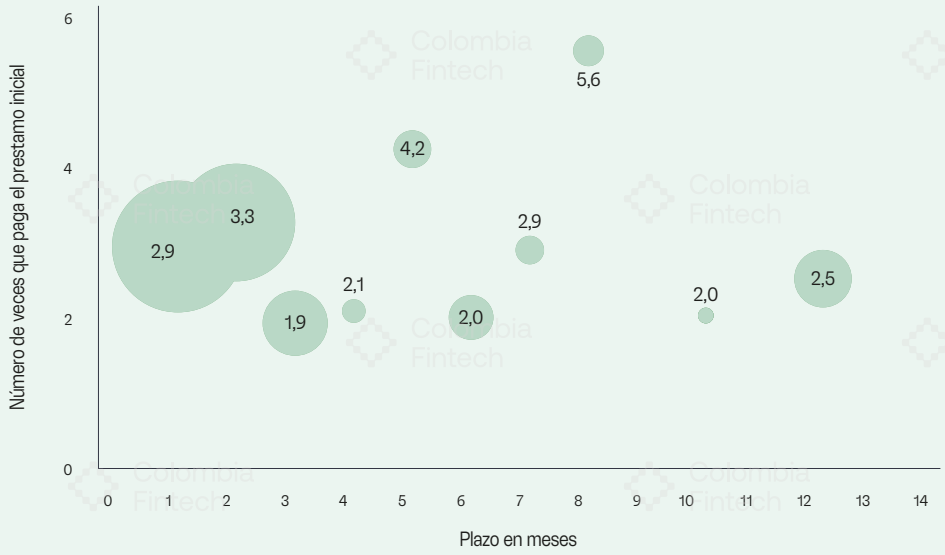
Además, al analizar los plazos a los que se comprometen las personas con estos prestamistas y la frecuencia de los pagos realizados, se identifican patrones que llaman la atención. Por un lado, cerca del 67% de los usuarios (tamaño de las burbujas) acceden a créditos con plazos iguales o menores a 2 meses, y un 75% lo hace en plazos iguales o menores a 3 meses. Estos plazos cortos resultan en un costo total del crédito que, para el 67%, asciende a casi 3,2 veces el monto inicial de la deuda.

Lo anterior, puede explicar por qué estas tasas terminan siendo más altas. En plazos más largos, como por ejemplo 5 u 8 meses, los costos del crédito se incrementan aún más, alcanzando hasta 5,6 veces el monto inicial del préstamo. Si bien algunos casos como por ejemplo en los créditos hipotecarios, el monto de la deuda inicial puede duplicarse, los plazos de esos créditos son medidos en años y no en meses como el del gota a gota, lo que genera que la tasa anualizada de este último mecanismo sea sustancialmente más alta (ver Gráfico 17).

Sin embargo, se debe precisar que estos altos costos no se derivan exclusivamente de los plazos cobrados. De hecho, como se mostrará a continuación, la existencia de plazos diferenciales que se ajusten efectivamente a los flujos de caja de las personas y empresas. En consecuencia, los altos costos que reportan los encuestados se derivan del hecho de que estos prestamistas manejan tasas considerablemente mayores a las del sistema financiero tradicional.

En resumen, los mecanismos de financiamiento informal como el "gota a gota" se caracterizan por sus prácticas **abusivas** con tasas y cobros que superan con creces los del sistema formal. La alta frecuencia de cobros y el pago reiterado del monto inicial demuestran las condiciones extremadamente desfavorables impuestas a los deudores. Dado que la deuda promedio a través de estos medios informales es cercana al 12%, es urgente diseñar **mecanismos efectivos de inclusión financiera**. Estos deben orientarse a educar a las personas sobre las desventajas del 'gota a gota' y, fundamentalmente, a facilitar el acceso a la banca formal mediante **productos más ágiles y flexibles** que se adapten a la naturaleza laboral de los deudores y a sus necesidades reales de liquidez.

Gráfico 17. Plazo en meses y número de veces de pago de la deuda inicial de gota a gota (proporción de personas explicado por el tamaño de la burbuja)



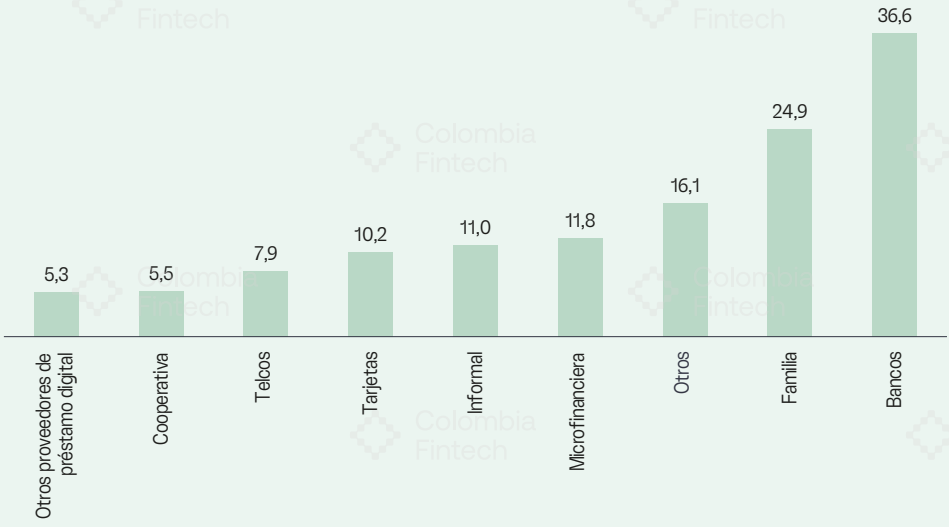
Fuente: Elaboración ANIF con base en Encuesta de Endeudamiento de Hogares ANIF.

Nota: Se acotaron los plazos a 12 meses, pues ahí se encuentra concentrado el 95% de las personas que dicen acceder a este tipo de financiamiento.

Caracterización del endeudamiento

Además del análisis para personas, el estudio de endeudamiento también tiene como objetivo identificar los hábitos financieros del tejido empresarial colombiano. Siguiendo la misma estructura que el apartado anterior, resulta valioso entender los proveedores de crédito más usados por las empresas en el país. Específicamente, para las 1.009 empresas encuestadas, la familia es la fuente de financiamiento a la que acuden con mayor frecuencia, con un 36,6% de las empresas señalando esta opción. Luego, los bancos con una participación del 24,9%. Después de los créditos con bancos tradicionales, las empresas acuden a las microfinancieras y a prestamistas informales como proveedores comerciales y al gota a gota entre el 11% y el 16%. Por último, en menos del 8% de los casos, las empresas acuden a créditos con compañías de telecomunicaciones, cooperativas y con otros proveedores de crédito digital.

Gráfico 18. Proporción de empresas con créditos según prestamistas (%)

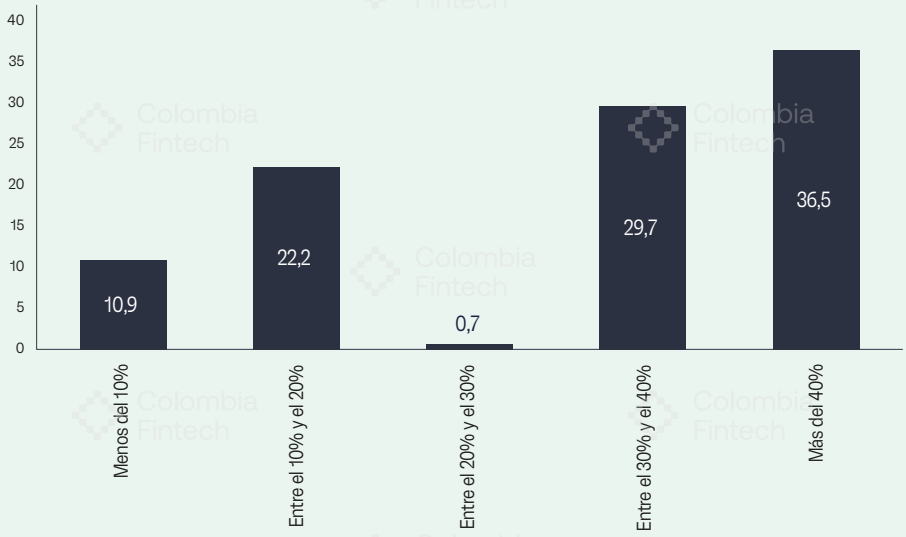


Nota: Las tarjetas de crédito son otorgadas por bancos o por el sector real, pero se excluyen de estos dos prestamistas para las cuestiones de la medición en la encuesta y se dejan sólo en la categoría tarjeta de crédito. Los préstamos digitales corresponden a financiamiento a través de plataformas digitales como nequi, daviplata, rapicredit, quipu, Fnapp, entre otros. La categoría "Otros" incluye cadenas, FNA, proveedores, cajas de compensación, grupos y asociaciones, capital semilla.

Fuente: Elaboración ANIF con base en Encuesta de Endeudamiento de empresas ANIF.

El nivel de endeudamiento saludable es relativo a su capacidad para generar un flujo de ingresos sostenido en el presente y en el futuro. Esta capacidad se calcula para cada empresa teniendo en cuenta el pasivo total sobre el patrimonio, lo que arroja una razón entre 0 y 1. Si bien, el nivel ideal de deuda depende de muchos factores, dentro de los cuales está el sector en el que opera y el tamaño de la empresa, en general una razón de entre 0,4 y 0,6 se tiende a considerar ideal[31]. La información recolectada en la encuesta de endeudamiento de este estudio permite aproximarse a esta relación, caracterizando el porcentaje del ingreso mensual que las empresas destinan al pago de sus obligaciones. Siendo así, más del 60% de las empresas destinan una alta proporción de sus ingresos para el pago de la deuda. En particular, el 36,5% destina más del 40% de los ingresos para el pago de deudas y el 29,7% destina entre el 30% y 40% de los ingresos para el pago de deudas. Tan solo una tercera parte de las empresas destinan menos del 10% y entre el 10% y 20% de los ingresos al pago de deudas, ver Gráfico 19.

Gráfico 19. Proporción de ingresos para el pago de deuda (%)



Fuente: Elaboración ANIF con base en Encuesta de Endeudamiento de empresas ANIF.

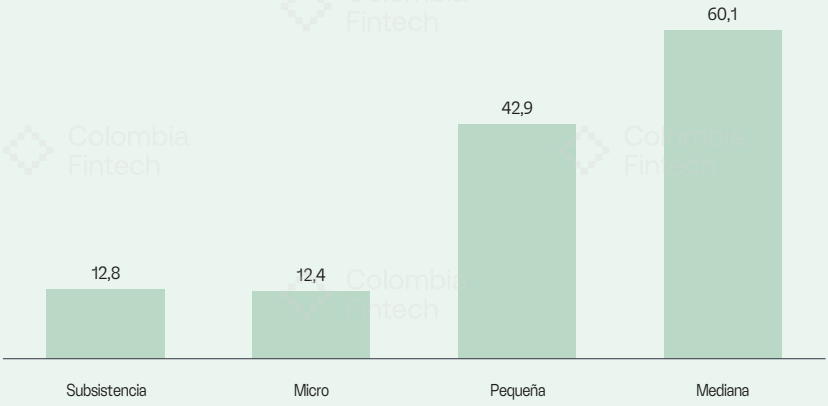
Así como la capacidad de endeudamiento, el stock de deuda tiende a aumentar con el tamaño empresarial. En este contexto, la definición del tamaño de empresas se enmarca en los rangos de ingresos o ventas anuales estipulados en el Decreto 957 de 2019. Adicional a esto, la definición del tamaño empresarial se complementa con la introducción de un nuevo tipo de empresa denominado "Subsistencia". Este ajuste responde a la alta concentración de microempresas en Colombia (más del 90% de las empresas), lo que genera una

31 BBVA. (s.f.). ¿Qué es el ratio de endeudamiento y cómo se calcula?. Disponible en: https://www.bbva.com/es/salud-financiera/que-es-el-ratio-de-endeudamiento-ycomo-se-calcula/

gran heterogeneidad dentro del segmento y oculta diferencias importantes en objetivos, necesidades y dificultades, que pueden ser fundamentales para entender las decisiones de acceso a financiamiento. Para abordar esta diversidad, se realizó una división en la categoría de microempresas, considerando las razones que motivaron su creación. En particular, las empresas de subsistencia son un subconjunto de las microempresas y nacen para complementar ingresos familiares o como alternativa al desempleo. Estas empresas suelen operar con una visión de corto o mediano plazo, priorizando la generación de ingresos básicos, utilizando fondos propios como principal fuente de financiamiento y adoptando procesos administrativos limitados. Este perfil las distingue del resto de las microempresas. Basándose en propuestas de Farman y Lessik (1989)[32] y Molenaar (2016)[33], se incorpora en este análisis la categoría de "Subsistencia" para abordar estas empresas desde una perspectiva diferenciada[34].

Teniendo en cuenta esta división de las empresas, se encuentra una clara relación entre el tamaño y el stock de deuda. Las empresas medianas son las que cuentan con un mayor stock de deuda al contar con cerca de 60 salarios mínimos en promedio. Le siguen las pequeñas, las cuales en promedio acumulan un stock de cerca de 43 salarios mínimos. Estos resultados reflejan su mayor capacidad de endeudamiento, que a la vez se relaciona con su capacidad de generar ingresos mensuales de manera sostenida. En el caso de las microempresas y las de subsistencia, esta proporción disminuye significativamente, hasta ubicarse levemente por encima de 12 salarios mínimos, ver Gráfico 20.

Gráfico 20. Stock de deuda en salarios mínimos por tamaño de empresa



Fuente: Elaboración ANIF con base en Encuesta de Endeudamiento de Hogares ANIF.

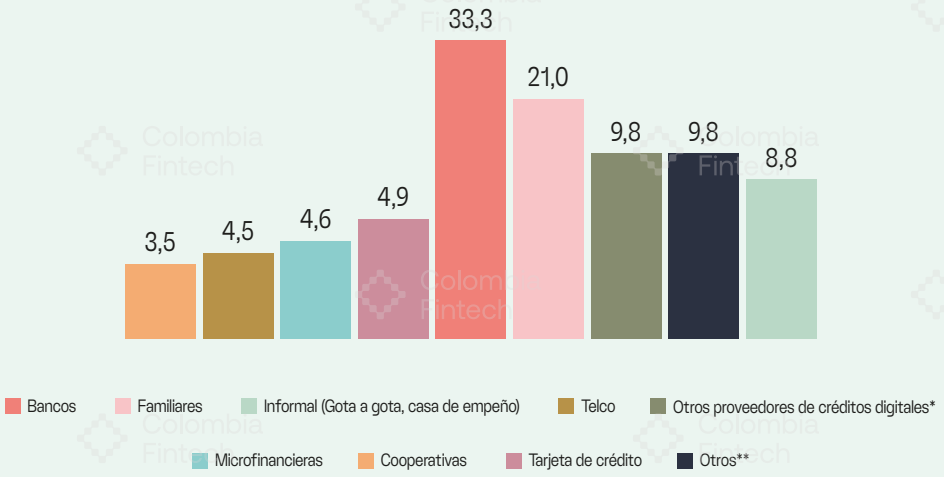
32 Farbman, M., & Lessik, A. (1989). The impact of classification on policy. Presentado en el Workshop on Small Scale Enterprise Development: In Search of New Dutch Approaches, La Haya, Países Bajos, 6-7 de marzo de 1989. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

33 Molenaar, N. (2016). They are not yet seen … but…Hybrid Entrepreneurship in a changing society. Países Bajos: Universidad de Ciencias Aplicadas de La Haya.

34 ANIF. (2024). Encuesta MiPyme ANIF 2022-2023: Informe de resultados. Recuperado de: https://www.anif.com.co/encuesta-mipyme-de-anif/encuesta-mipyme-anif/

En cuanto a los principales proveedores de préstamos, se observa que los bancos se consolidan nuevamente como los principales financiadores de la actividad empresarial, con un 33,3% de participación, seguidos por los préstamos de familiares, con un 21,0%. En promedio, el stock de deuda de las empresas se ubica en $28.000.000, lo que implica que $9.324.000 son deuda adquirida con la banca tradicional. Esta interpretación se puede extrapolar a los demás tipos de proveedores de crédito. Los prestamistas informales ilegales, como el gota a gota, representan aproximadamente el 8,8% del stock promedio de deuda de una empresa típica en Colombia. Cabe mencionar que la proporción de deuda correspondiente al gota a gota es menor en las empresas en comparación con el uso de esta fuente de financiamiento por parte de las personas (ver Gráfico 21). Lo anterior sugiere que, a pesar del predominio de los bancos, el acceso a préstamos informales sigue siendo una opción para las empresas, lo que refleja las complejas dinámicas a las que se enfrenta el sector productivo del país.

Gráfico 21. Proporción del stock de deuda por tipo de prestamista (%)



Nota: Las tarjetas de crédito son otorgadas por bancos o por el sector real, pero se excluyen de estos dos prestamistas para las cuestiones de la medición en la encuesta y se dejan sólo en la categoría tarjeta de crédito. Los préstamos digitales corresponden a financiamiento a través de plataformas digitales como nequi, daviplata, rapicredit, quipu, Fnapp, entre otros. La categoría "Otros" incluye cadenas, FNA, proveedores, cajas de compensación, grupos y asociaciones, capital semilla.

Fuente: cálculos ANIF con base en encuesta de endeudamiento de empresas en Colombia.

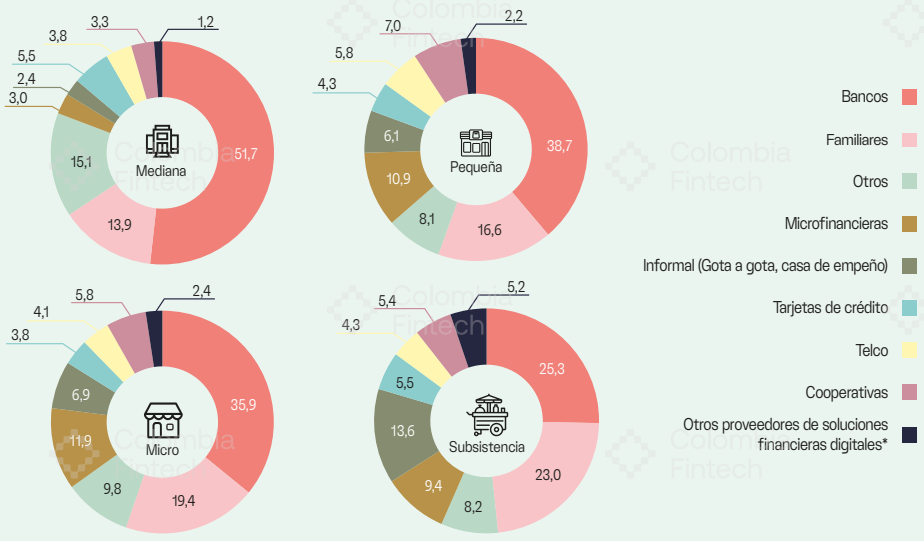
Al analizar el tamaño de las empresas, se observan particularidades interesantes en la participación de los diferentes proveedores de créditos dentro del stock de deuda promedio de cada tipo de empresa en el país. En el caso de las medianas, los bancos se posicionan como la principal fuente de financiamiento, representando el 51,7% del total de su deuda, seguidos por los préstamos de familiares, que constituyen el 13,9%. Es relevante destacar que más del 50% de la deuda en estas empresas proviene

de proveedores de crédito formal, lo que refleja su mayor acceso al crédito estructurado.

A medida que disminuye el tamaño de la empresa, parece ser más frecuente el uso del crédito tanto informal como ilegal. Un 38,7% de las empresas pequeñas encuestadas reportan tener deudas con bancos, al mismo tiempo que aumenta la proporción que mantienen crédito con familiares (16,8%). El crédito ilegal, como los gota a gota es utilizado con mayor frecuencia a comparación con las empresas medianas, pasando de un 2,4% a un 6,1% del stock promedio de deuda. Además, entidades como las microfinancieras adquieren un rol más destacado para las pequeñas y microempresas, representando en promedio el 10,9% y 11,9% de los recursos adeudados, respectivamente.

Para una microempresa promedio, los prestamistas informales como el gota a gota y los familiares, logran representar el 26,3% del total de la deuda, porcentaje que incrementa a poco más del 36% en el caso de las empresas de subsistencia. En definitiva, a medida que aumenta el tamaño de la empresa, menor es el porcentaje del stock de deuda con entidades informales como familiares y amigos y gota a gota al mismo tiempo que incrementa el stock de deuda con prestamistas formales como bancos. Estos resultados ponen en evidencia la disparidad del acceso al crédito formal entre las empresas, ver Gráfico 22.

Gráfico 22. Composición del stock promedio de deuda por rango tamaño y tipo de prestamista (%)

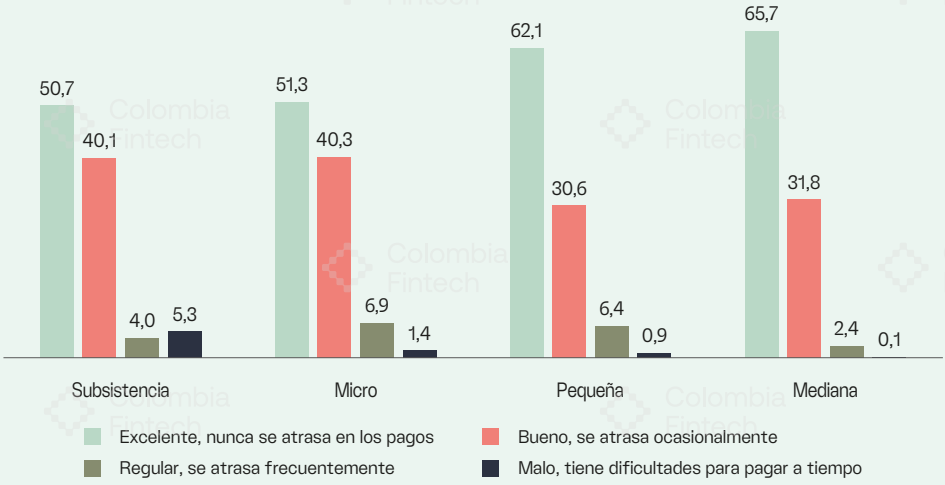


Nota: Las tarjetas de crédito son otorgadas por bancos o por el sector real, pero se excluyen de estos dos prestamistas para las cuestiones de la medición en la encuesta y se dejan sólo en la categoría tarjeta de crédito. Los préstamos digitales corresponden a financiamiento a través de plataformas digitales como nequi, daviplata, rapicredit, quipu, Fnapp, entre otros. La categoría "Otros" incluye cadenas, FNA, proveedores, cajas de compensación, grupos y asociaciones, capital semilla.

Fuente: cálculos ANIF con base en encuesta de endeudamiento en Colombia.

En cuanto al comportamiento de los pagos de deudas por tamaño de empresa, se observa que, sin importar el tamaño, las empresas en promedio cuentan con un buen comportamiento en el pago de las deudas. Ciertamente, los resultados de la encuesta señalan una relación positiva entre el comportamiento de pago reportado y el tamaño de la empresa, lo que es coherente con la necesidad de estas empresas de contar con un historial crediticio favorable para mantener su buena relación con el sistema financiero formal. De las empresas medianas, un 65,7% considera como "Excelente" su comportamiento, lo cual es 15 puntos porcentuales más alto de lo que considera su comportamiento una empresa de subsistencia. Vale la pena mencionar que un poco menos del 7% de las micro y pequeñas empresas señala tener un comportamiento "Regular". En las de subsistencia esta participación disminuye a 4% en respuesta a un incremento en el comportamiento "Malo" (5,3%), ver Gráfico 23.

Gráfico 23. Percepción sobre el comportamiento de pago de deuda en los últimos 12 meses (%, por tamaño de empresa)

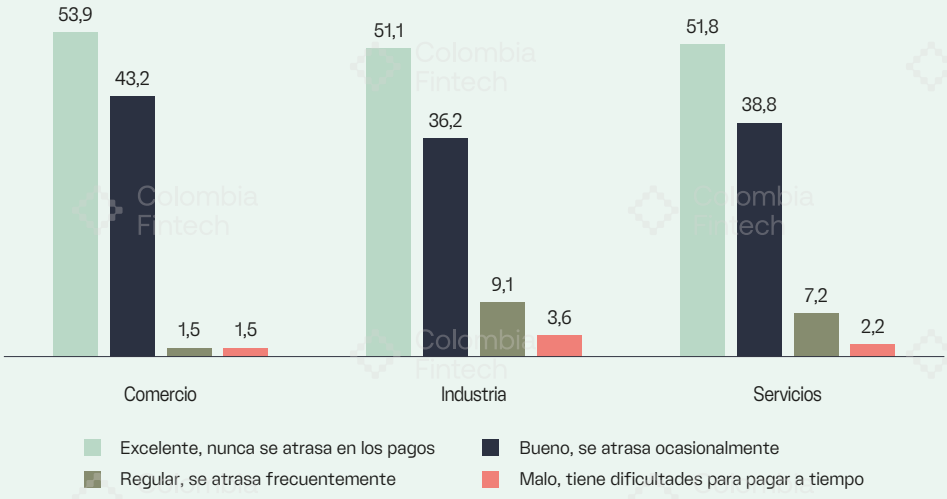


Fuente: cálculos ANIF con base en encuesta de endeudamiento en Colombia.

La conducta de pago resulta ser muy similar por sector económico. En promedio y para los tres sectores (comercio, industria y servicios), la mitad de las empresas cumplen con sus obligaciones sin retrasarse. El comportamiento "Regular" y "Malo" son más frecuentes para las empresas en el sector de industria, con un 9,1% y 3,6% respectivamente. El "Buen" comportamiento del pago de deuda es más frecuente para las empresas en el sector comercio, 7 puntos porcentuales más que el sector industria y 4,4 puntos porcentuales mayor que para las empresas de servicios. En términos generales, aunque no hay mayores diferencias, el sector comercio responde tener una mejor conducta de pago, lo que podría estar relacionado con el ciclo de conversión de efectivo que manejan las empresas del sector, mayor

flexibilidad operativa como resultado de una mayor liquidez, así como una mayor capacidad de diversificación de ingresos, ver Gráfico 24.

Gráfico 24. Percepción sobre el comportamiento de pago de deuda en los últimos 12 meses (%, por sector)

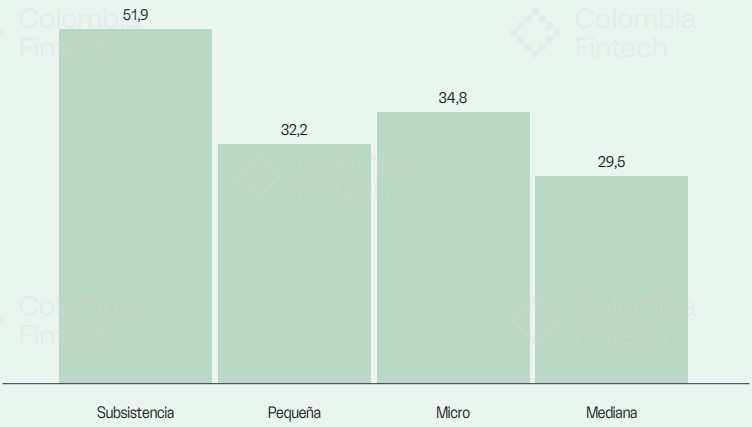


Fuente: cálculos ANIF con base en encuesta de endeudamiento en Colombia.

Hasta el momento, se ha analizado la proporción del stock de deuda de una empresa promedio otorgado por prestamistas informales, sin considerar el porcentaje de empresas que acceden a este tipo de financiamiento. El 29,5% de las medianas señala recurrir a algún tipo de financiamiento informal, como gota a gota, casas de empeño, cadenas y familiares y amigos. La dinámica de las pequeñas y microempresas es similar con un porcentaje de 32,2% y 34,8%, respectivamente, indicando que mantienen este tipo de financiamiento. Aunque estos números no son despreciables, para las empresas de subsistencia, el crédito informal resulta ser la principal fuente de financiamiento con un 51,9% de estas afirmando que acceden a este tipo de prestamistas. Este último dato es particularmente relevante considerando que el 18% de las empresas en Colombia pertenecen a esta categoría. Esto evidencia la dificultad que enfrentan las empresas de subsistencia para apalancarse a través del sistema financiero formal[35], ver Gráfico 25.

35 ANIF. (2024). Encuesta MiPyme ANIF 2022-2023: Informe de resultados. Recuperado de: https://www.anif.com.co/encuesta-mipyme-de-anif/encuesta-mipyme-anif/

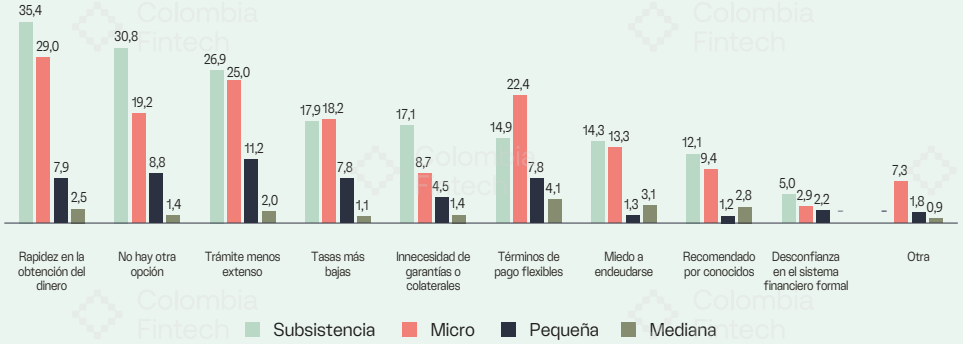
Gráfico 25. Porcentaje de empresas con deuda informal por tamaño de empresa



Fuente: Elaboración ANIF con base en Encuesta de Endeudamiento de Hogares ANIF.

Por otro lado, al indagar por las razones que motivan a las empresas a acudir a prestamistas informales, las de menor tamaño (micro, de subsistencia e incluso pequeñas) enfatizan en la rapidez del préstamo, la imposibilidad de conseguir préstamos por medios formales y la dificultad de los trámites. Para las empresas medianas que reportan usar crédito informal, la mayor flexibilidad en los términos de pago es la ventaja que reportan con más frecuencia, al explicar la razón de acceso a esta fuente de financiamiento. Es importante resaltar que, para las de subsistencia y microempresas, existen múltiples factores que las motivan a optar por financiamiento informal. Esta situación evidencia una gran oportunidad para reducir las barreras que enfrentan estas empresas mediante la innovación en productos financieros que se adapten a sus necesidades y faciliten su integración al sistema financiero formal (ver Gráfico 26).

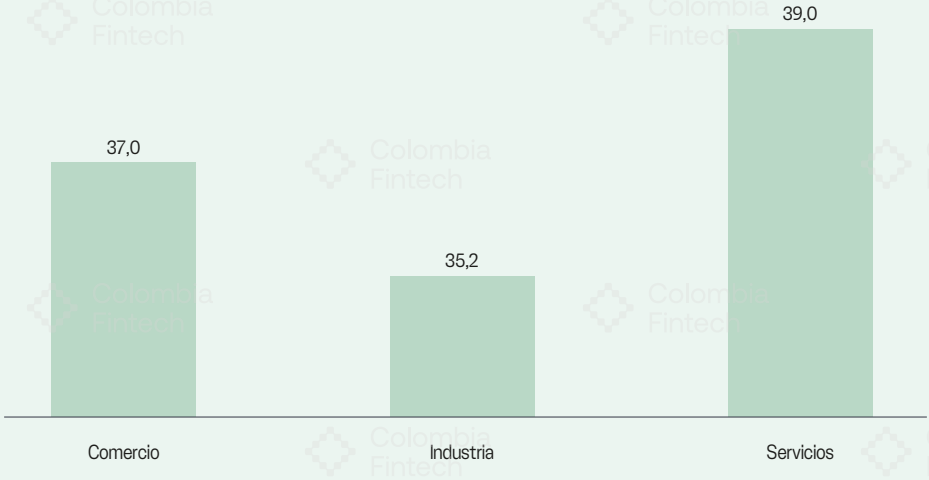
Gráfico 26. Razones para recurrir a prestamistas informales por tamaño de empresa



Fuente: cálculos ANIF con base en encuesta de endeudamiento en Colombia.

Al analizar estas motivaciones por sector económico, se observa que cerca del 40% de las empresas que operan en el sector de servicios recurren a este tipo de crédito informal, convirtiéndolo en el sector con mayor interacción con dichas fuentes de financiamiento. Sin embargo, este porcentaje es muy distinto del observado en comercio e industria, donde el 37% y el 32,5% de las empresas, respectivamente, señalan acceder a este tipo de prestamistas. Al igual que en el análisis por tamaño empresarial, los resultados sectoriales ponen en perspectiva la relevancia de este tipo de financiamiento dentro de la estructura productiva del país (ver Gráfico 27).

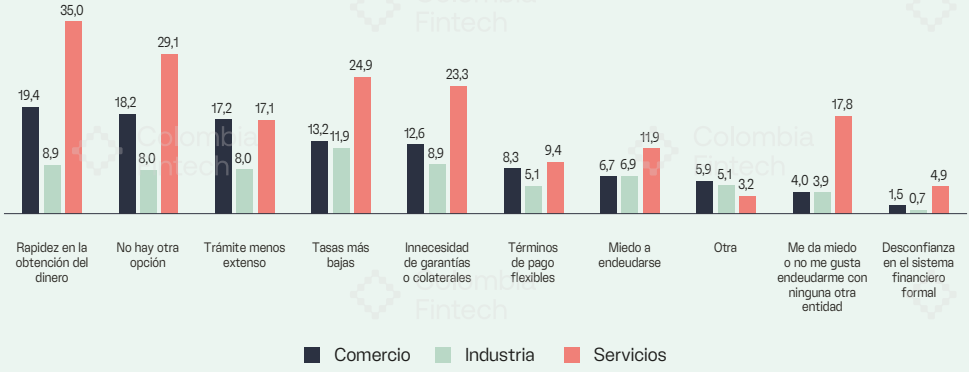
Gráfico 27. Proporción de empresas que tienen deuda informal por sector económico



Fuente: cálculos ANIF con base en encuesta de endeudamiento en Colombia.

En cuanto a los incentivos que llevan a las empresas a acudir a prestamistas informales, los resultados varían significativamente según el sector económico. En el caso de las empresas del sector servicios, que presentan la mayor participación en estas fuentes de financiamiento, las razones más mencionadas son la rapidez en la obtención del dinero, la complejidad de los trámites con prestamistas formales y el rechazo de estas entidades a otorgarles crédito. Por su parte, las MiPymes del sector comercio comparten motivaciones similares a las del sector servicios, aunque con una frecuencia de respuesta relativamente menor. En contraste, las empresas del sector industrial destacan como principales razones la falta de otras opciones de financiamiento, la flexibilidad en los términos de pago y, nuevamente, la rapidez en la obtención del dinero, lo que refuerza la importancia de este factor en todos los sectores (ver Gráfico 28).

Gráfico 28. Razones para recurrir a prestamistas informales por sector económico (%)

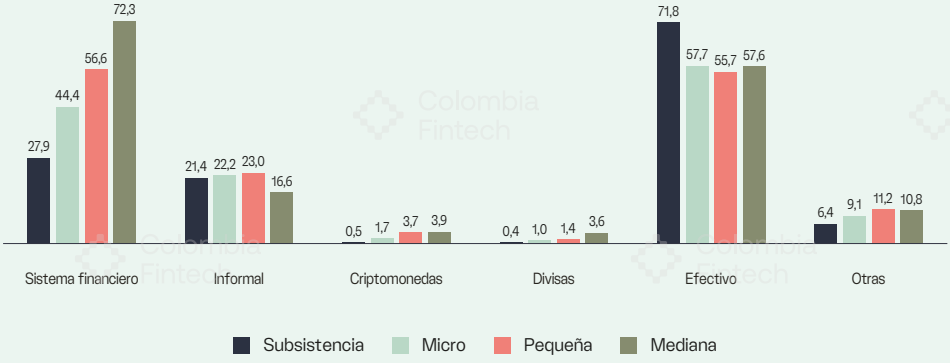


Fuente: cálculos ANIF con base en encuesta de endeudamiento en Colombia.

Además del crédito, para hablar de financiamiento para las empresas, es importante hablar del acceso a productos que le permitan realizar inversiones y gestionar sus excedentes. La encuesta permite analizar la proporción de los diferentes tipos de inversiones, formas de ahorro o métodos de gestionar el dinero proveniente de los ingresos de las empresas. El Gráfico 32 muestra que las de mayor tamaño (las medianas) recurren con mayor frecuencia a métodos formales como cuentas de ahorro en entidades financieras, CDTs, cuentas de inversión y activos financieros (72,3%). A medida que disminuye el tamaño de la empresa, se incrementa el uso del efectivo como principal medio para ahorrar, invertir o guardar los ingresos de la actividad productiva. En particular, el 71,8% de las empresas de subsistencia utiliza efectivo para estos fines, seguido del 57,7% de las microempresas, el 57,6% de las medianas y solo el 55,7% de las pequeñas (ver Gráfico 29).

El tamaño de la empresa también influye en la elección de mecanismos informales de ahorro. Las empresas más pequeñas, como las empresas de subsistencia, micro y pequeñas recurren con mayor frecuencia a familiares o amigos como forma de ahorro, con porcentajes de 21,4%, 22,2% y 23,0%, respectivamente. En las medianas este porcentaje disminuye al 16,6%. Estos datos indican que, si bien el uso de métodos de ahorro informales tiende a disminuir con el tamaño de la empresa, esta relación se invierte ligeramente en las medianas, reflejando una mayor diversificación en sus mecanismos de ahorro.

Gráfico 29. Uso de distintos tipos de inversión, ahorro u otros mecanismos de gestión de los ingresos de las empresas, por tamaño de la empresa

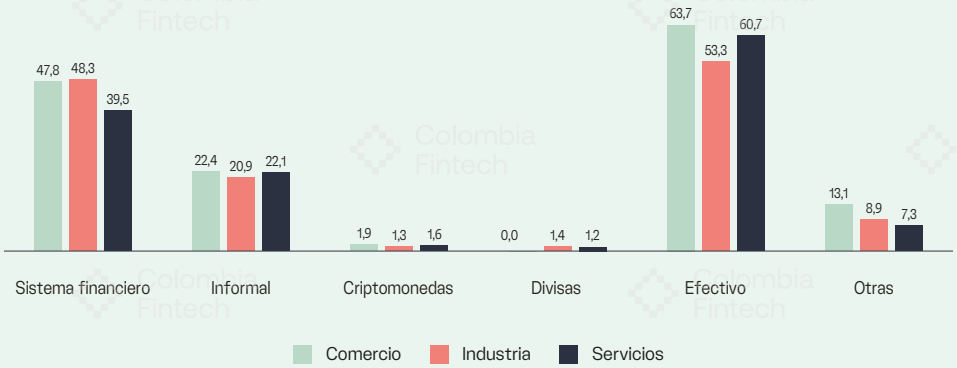


Nota: La categoría Sistema Financiero incluye ahorro o formas de inversión en: cuentas de ahorro, CDTs, cuentas de inversión, billeteras digitales y en otros activos financieros como bonos y acciones. La categoría Informal incluye familiares y amigos, cadenas y grupos de ahorro informal.

Fuente: cálculos ANIF con base en encuesta de endeudamiento en Colombia.

Al desagregar los datos por sector, se observa que las empresas del comercio son las que más utilizan el efectivo como método de ahorro, inversión o gestión de ingresos, con un 63,7%. Les siguen las empresas del sector servicios con un 60,7% y las del sector industrial con un 53,3%. En cuanto al uso de mecanismos informales, el sector comercial también lidera con un 22,4%, seguido cercanamente por servicios (22,1%) e industria (20,9%). Las cuentas de ahorro en entidades financieras son utilizadas principalmente por empresas del sector comercial (34,7%), seguidas por las del sector industrial (30,6%) y servicios (25,8%). En cambio, las billeteras digitales son más populares entre las empresas del sector servicios, con aproximadamente un 15% de ellas utilizando este mecanismo para la inversión o gestión de sus ingresos. Finalmente, los CDT son más comunes en el sector industrial, donde un 11,8% de las empresas recurren a ellos, una proporción 68% mayor que la observada en el sector servicios, lo que evidencia una preferencia más marcada por este instrumento financiero en el sector manufacturero (ver Gráfico 30).

Gráfico 30. Proporción de tipos de inversión, ahorro o colocación del dinero de los ingresos de las firmas por sector económico



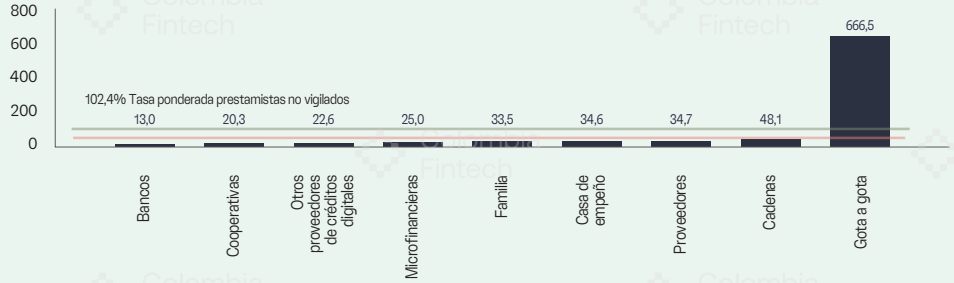
Fuente: cálculos ANIF con base en encuesta de endeudamiento en Colombia.

Tasas de endeudamiento y mercado informal de las empresas en Colombia

Similar al análisis realizado para las personas, esta sección busca cuantificar el costo del acceso al crédito para el sector empresarial colombiano. Este aspecto cobra especial relevancia si se considera que el acceso al financiamiento está estrechamente relacionado con el apalancamiento, el crecimiento y la mejora en la productividad de las empresas. Por lo tanto, no solo es crucial identificar si las empresas acceden al crédito, sino también comprender a qué costo se financian a través de los distintos tipos de prestamistas.

El análisis revela que, dentro del sector empresarial, los bancos son la fuente de financiamiento más competitiva en términos de tasas de interés, con un promedio de 12,7% (ver Gráfico 31). Esto contrasta con lo que sucede en el caso de las personas, para quienes los bancos suelen ser una opción menos competitiva en términos de costos, evidenciando una ventaja directa para las empresas. En este sentido, los bancos no solo ofrecen tasas relativamente bajas a las empresas, sino que también tienen la capacidad de proporcionar mayores montos de financiamiento, un factor crítico para satisfacer sus necesidades de capital.

Gráfico 31. Tasa de endeudamiento para las empresas según el tipo de prestamista (vigencia de los últimos 12 meses)



Fuente: Elaboración ANIF con base en Encuesta de Endeudamiento de Empresas ANIF.

Nota: El cálculo de la tasa ponderada de ciertas entidades no vigiladas incluye cadenas, casa de empeño, gota a gota y telecomunicaciones, mientras que la tasa ponderada para todas entidades incluye a las ya mencionadas más proveedores y familiares. La tasa de usura promedio corresponde al promedio de las tasas de usura consumo y comercial definidas a lo largo de 2023 y 2024.

Además de los bancos, otras entidades como cooperativas, microfinancieras y otros proveedores de crédito digital, ofrecen tasas competitivas en comparación con los prestamistas informales. Esta relación, similar a la observada en el caso de las personas, refuerza el argumento de que el sector formal tiende a ofrecer tasas más atractivas, como resultado de la regulación y la mayor competencia en el mercado, en contraste con los mecanismos informales.

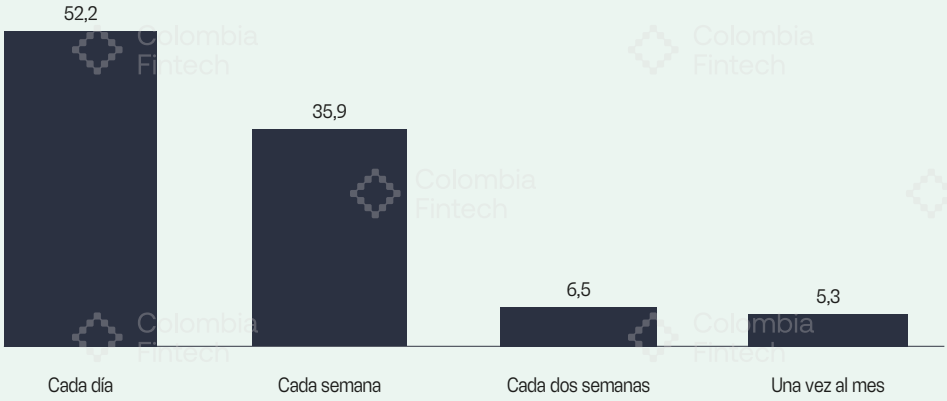
Por su parte, los prestamistas informales como gota a gota, cadenas, casas de empeño y familiares, registran las tasas más altas dentro de todo el espectro de prestamistas. Entre estos, los familiares presentan la tasa más baja (33,5%), aunque este costo es 2,6 veces mayor al ofrecido por un banco. Este diferencial aumenta a 2,7 veces en el caso de las casas de empeño, 3,7 veces en la cadenas de ahorro y alcanza un asombroso 51,3 veces en el caso del gota a gota, quienes ofrecen préstamos a tasas de más del 600% anuales para el promedio de las empresas en Colombia. Este último no solo representa la tasa más alta entre los principales prestamistas para empresas, sino que también supera significativamente las tasas registradas para las personas. Estos resultados ponen de manifiesto la necesidad de fortalecer el acceso al crédito formal, especialmente para las empresas más pequeñas, con el fin de reducir la dependencia de fuentes informales que imponen condiciones financieras considerablemente adversas.

Este altísimo costo en comparación con la tasa de interés que el gota a gota cobra a las personas destaca la importancia de profundizar en el estudio de las dinámicas de este prestamista informal y su impacto en los empresarios. Gracias a los datos de la encuesta, es posible entender mejor cómo este mecanismo opera al otorgar préstamos a empresas y cómo representa un riesgo significativo para la sostenibilidad de los negocios.

Una de las principales explicaciones de estos elevados costos radica en la frecuencia de pago que utilizan las empresas al financiarse con el gota a gota. Según los datos, el 52,2% de las empresas declaran asumir una frecuencia de pagos diaria, mientras que el 35,9% lo hace semanalmente. En conjunto, el 78,1% de las empresas tiene una periodicidad de pago inferior a una semana (ver Gráfico 32), superando en 7,3 puntos porcentuales la frecuencia reportada por los hogares. En términos relativos, esto representa un 10% más de empresas sometidas a una frecuencia de pago más alta, en comparación con lo observado en el caso de las personas.

Esta dinámica tiene implicaciones importantes, ya que las empresas, al estar sujetas a pagos más frecuentes y, montos excesivos en cada uno de esos pagos, enfrentan tasas anuales efectivas mucho más altas, lo que implica entonces que terminan pagando varias veces el monto inicial de su deuda en plazos significativamente más cortos que las personas, lo que genera una presión financiera extrema y compromete la viabilidad de sus operaciones y su capacidad de crecimiento.

Gráfico 32. Proporción (%) de empresas por frecuencia de pago gota a gota



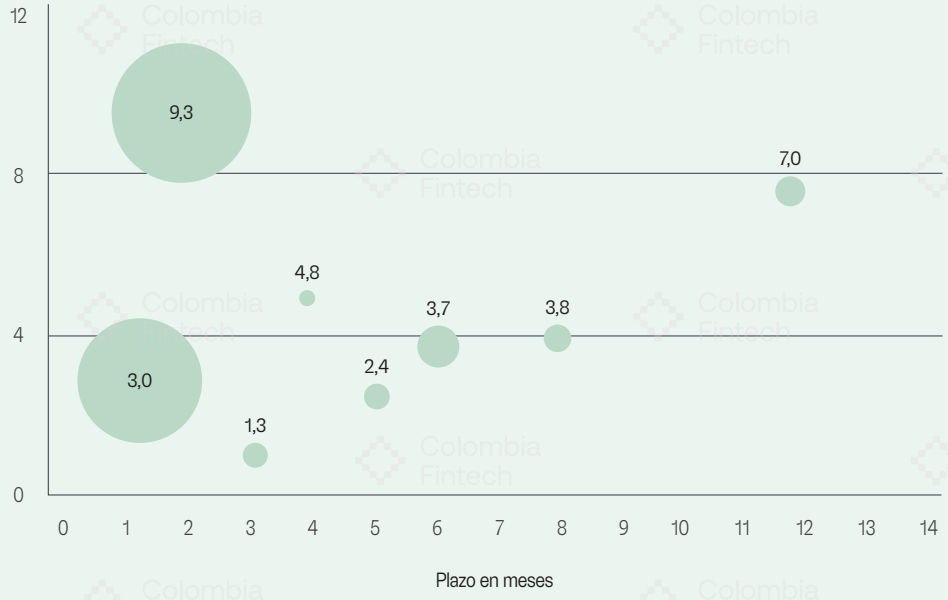
Fuente: cálculos ANIF con base en encuesta de endeudamiento en Colombia.

Al analizar los plazos de los compromisos adquiridos por las empresas con estos prestamistas y la frecuencia de los pagos, se observa una tendencia similar a la de las personas: más del 78% de las empresas (representado por el tamaño de las burbujas en el gráfico) acceden a créditos con plazos iguales o menores a 2 meses, mientras que el porcentaje restante (cercano al 22%) lo hace a plazos mayores. Como se mencionó anteriormente, el costo total de estos préstamos resulta ser considerablemente más alto que el ofrecido por el sistema formal.

En consecuencia, para la mayoría de las empresas (el 78%), el pago de una obligación con un plazo de hasta 2 meses puede multiplicarse hasta 1,7 veces el monto inicial de la deuda. Esta proporción se eleva hasta 4 veces

el valor cuando se trata de créditos que superan los 3 meses de plazo. Estos resultados evidencian nuevamente los cobros y tasas abusivas a las que se enfrentan los agentes al acudir a financiamiento con actores no vigilados como el gota a gota. Estos datos cobran mayor relevancia si se considera que el 11% de las empresas acuden a prestamistas informales para financiarse y que, en promedio, el 8,8% de la deuda acumulada de estas unidades productivas es contraída a través del gota a gota.

Gráfico 33. Plazo en meses y número de veces de pago de la deuda inicial de gota a gota (proporción de personas explicado por el tamaño de la burbuja)



Fuente: cálculos ANIF con base en encuesta de endeudamiento en Colombia.

La incidencia de los hábitos financieros en el endeudamiento

Como complemento en el diagnóstico de la inclusión financiera en el país, el marco regulatorio regional y las encuestas cuantitativas de endeudamiento, el presente estudio también adelantó un estudio cualitativo con algunos microempresarios para indagar sobre sus hábitos financieros y sus necesidades y retos en términos de acceso al crédito. La ventaja de integrar este enfoque en el estudio se basa principalmente en recoger información primaria de la mano de actores que desarrollan su actividad productiva en el sector real y se enfrentan a diferentes retos en su quehacer como empresarios.

Luego de entrevistar algunos microempresarios de diferentes sectores, resaltan algunos hallazgos. En primer lugar, los empresarios son enfáticos en mencionar que las Mipymes requieren el diseño de productos de crédito personalizados y más flexibles. Esto debe ir acompañado de estrategias de educación financiera, que les permita comprender la oferta de créditos y les dé la posibilidad de comparar alternativas y elegir de manera informada. Eso adquiere mayor relevancia si se tiene en cuenta que los empresarios dicen encontrar en el apoyo comunitario, de familia y amigos un apoyo fundamental para poder responder a las necesidades del día a día. En ese sentido, las empresas de menor tamaño están fuertemente influenciadas por las dinámicas familiares, porque recurren constantemente a ahorros familiares o autopréstamos para cubrir gastos de los negocios.

Otro de los aspectos más destacables es la autoexclusión del sistema formal por parte de los microempresarios. Los empresarios admiten evitar créditos formales por su aversión a tener una deuda, y por las dificultades para cumplir con los requisitos y las cuotas fijas que no se adaptan a las dinámicas de sus negocios. Esto también se deriva de la percepción que tienen los empresarios sobre el sistema financiero formal, del que dicen no considerar como un actor social confiable. Por tal razón, prefieren el ahorro, la reorganización de finanzas familiares y préstamos informales de familiares o amigos.

Finalmente, otro de los elementos que más resaltan los empresarios sobre el acceso a crédito formal son los requisitos. En ese sentido, algunos mencionan que encuentran los créditos informales como una alternativa interesante, pues son más expeditos y rápidos en comparación con el sistema financiero tradicional. Así, los empresarios muestran una mayor inclinación por liquidez inmediata y trámites sencillos, a pesar de que en algunos casos son conscientes de que los costos incrementan. Esta es una invitación para que el sistema financiero diseñe productos a la medida de las empresas y que pueda avanzar en la simplificación de los requisitos para generar incentivos a la colocación.

Consideraciones finales

El análisis del marco regulatorio y sus impactos en la inclusión financiera en Colombia revela la complejidad del entorno regulatorio, influenciado por diversos factores. Aunque el objetivo principal de la tasa de usura es proteger a los consumidores, los cambios regulatorios no se deben exclusivamente a este objetivo. Los ciclos económicos, las necesidades específicas del sector financiero y las políticas públicas en distintos momentos del tiempo, también han desempeñado un papel importante en la configuración de estas regulaciones. Esta diversidad de motivaciones subraya la complejidad de las decisiones regulatorias y la importancia de adoptar un enfoque integral al evaluar los impactos de estas medidas.

La tasa de usura, como mecanismo de control de precios, tiene consecuencias no deseadas en la inclusión financiera, tal como se mostró anteriormente. Las comparaciones con pares regionales sugieren que algunos indicadores de inclusión financiera como el acceso y uso de productos financieros es mayor en países sin regulación de techos a las tasas de interés, lo que añade elementos a la discusión sobre el papel de la tasa de usura y su relación con la inclusión financiera. Eso, porque al limitar las tasas de interés, se restringe el acceso al crédito, especialmente para la población de alto riesgo, lo que podría empujar a estos consumidores hacia mercados de préstamos informales como el gota a gota.

Los datos del presente estudio confirman que las tasas de interés en los mecanismos informales son, por mucho, las más altas a las que se enfrentan los colombianos. Por ejemplo, mientras que las tasas de interés de los bancos para empresas son competitivas (en promedio 13%), el gota a gota impone tasas hasta 51,3 veces mayores, según la encuesta. Además, esta dinámica afecta de manera desproporcionada a las personas y empresas de menores ingresos y menor tamaño, quienes tienen un mayor stock de deuda en estas fuentes informales. Estas cifras evidencian que los efectos indeseados de la regulación actual afectan principalmente a los más vulnerables, exponiéndolos a prácticas abusivas que comprometen su sostenibilidad económica y financiera.

Además, el análisis sobre la frecuencia de pago en los mecanismos informales ofrece una nueva dimensión al debate. En el caso de las empresas, el 78,1% reporta frecuencias de pago diarias o inferiores a una semana, una dinámica que genera costos efectivos anuales significativamente más altos que los que enfrentan los hogares en condiciones similares. Estos resultados subrayan la urgencia de abordar las brechas en el acceso al crédito formal, especialmente para las pequeñas empresas, que enfrentan mayores dificultades para integrarse al sistema financiero.

En términos de las modalidades de crédito, los efectos de los cambios en la tasa de usura varían significativamente. Mientras que el microcrédito

muestra mayor sensibilidad al deterioro de la cartera frente a cambios regulatorios, el crédito de consumo tiende a ser más afectado en términos de acceso y costos. Estas diferencias destacan la necesidad de un enfoque segmentado en las políticas regulatorias que contemple las particularidades de cada modalidad y su impacto en la inclusión financiera.

Para fomentar un sistema financiero más inclusivo, las políticas futuras deben considerar las necesidades diversas de los usuarios de crédito, tanto personas como empresas, y el contexto económico en el que operan. Las tasas de interés reguladas deben equilibrar la protección al consumidor con la promoción del acceso al crédito, reduciendo la dependencia de mecanismos informales y ofreciendo alternativas sostenibles. Además, se hace indispensable estudiar los costos y beneficios de posibles modificaciones regulatorias, incorporando evidencia empírica como la presentada en este informe para enriquecer el debate.

Los resultados del presente estudio sugieren que las políticas regulatorias deben tener en cuenta la disyuntiva entre la oferta relativa de menores costos de financiamiento y los efectos adversos en la profundización del crédito, en especial de la población más riesgosa. Esto es clave para avanzar hacia una verdadera inclusión financiera, sobre todo porque este es un segmento que está más expuesto a costos financieros exorbitantes fuera del sistema formal. Estudiar todas las aristas de la situación de financiamiento es indispensable a la hora de considerar cambios metodológicos y modificaciones en las reglas de las tasas de interés. Este enfoque no solo protegerá a los consumidores, sino que también promoverá un acceso equitativo y sostenible al financiamiento formal, contribuyendo al desarrollo económico del país.

C. Propuestas para la dinamización del mercado de crédito en Colombia

Propuesta 1

Formalizando el crédito mediante la eliminación de la tasa de usura

Explicación

Actualmente, los regímenes civil, comercial y penal definen la tasa máxima de intereses en Colombia como 1.5 veces el IBC. Es decir, el monto máximo que se puede pactar en contratos de mutuo, tanto en el régimen civil como en el comercial, es el IBC aumentado en un 50%. Es importante aclarar que ese límite a las tasas de interés es diferente a la figura de usura como tipo penal, pero comúnmente se le denomina usura al límite a los intereses, independientemente de si estamos en el ámbito civil, comercial o penal.

Dejando de lado la sanción penal, el hecho de pactar una tasa de interés superior al mencionado límite puede acarrear consecuencias diferentes dependiendo de si el contrato se rige por la ley civil o comercial. En los contratos civiles, la consecuencia de pactar una tasa de intereses remuneratorios superior al límite es la reducción de la tasa pactada al IBC, según el artículo 2231 del Código Civil. En cuanto a los intereses moratorios, estos se reducirán hasta el máximo permitido, es decir, 1.5 veces el IBC, de acuerdo con el artículo 1601 del Código Civil.

Por otro lado, en el régimen mercantil las sanciones cambian, pues ya no es el Código Civil quien define las consecuencias de la usura, sino el Código de Comercio y la Ley 45 de 1990, normas que también rigen las relaciones de consumo, según lo que establece el numeral 11 del artículo 59 de la Ley 1480 de 2011. En este régimen el acreedor pierde la totalidad de los intereses pactados en caso de exceder este límite legal. En otras palabras, el acreedor no solo queda impedido de exigir o recibir intereses futuros, sino que también está obligado a restituir cualquier suma de dinero que haya recibido hasta la fecha bajo el concepto de intereses. Además, la Ley 45 de 1990 trae en su artículo 72 una sanción monetaria para el acreedor equivalente al monto en que los intereses pactados excedan la tasa límite. Es decir, si los intereses pactados superan el límite, el acreedor no solo pierde el derecho a estos intereses y debe devolver los ya cobrados, sino que además debe pagar una sanción económica adicional correspondiente al valor que exceda la tasa máxima.

Finalmente, según menciona el parágrafo del mismo artículo 72 de la Ley 45 de 1990, las consecuencias y sanciones por exceder la tasa máxima de interés en el régimen comercial serán aplicadas sin perjuicio de las sanciones administrativas a que haya lugar. Dichas sanciones podrán ser impuestas por la SFC, si el acreedor es vigilado por esta, o por la SIC, en los casos en que quien incurre en usura no es vigilado por una autoridad administrativa en particular. El monto de la sanción patrimonial impuesta por la SIC puede ser de hasta 2.000 SMMLV, siguiendo lo establecido en el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011.

Normas aplicables a la tasa máxima de interés en Colombia

Norma	Contenido	Régimen aplicable	Jerarquía normativa
Artículo 2231 del Código Civil	"El interés convencional que exceda de una mitad al que se probare haber sido interés corriente al tiempo de la convención, será reducido por el juez a dicho interés corriente, si lo solicitare el deudor"	Civil	Ley
Artículo 884 del Código de Comercio	"Cuando en los negocios mercantiles haya de pagarse réditos de un capital, sin que se especifique por convenio el interés, éste será el bancario corriente; si las partes no han estipulado el interés moratorio, será equivalente a una y media veces del bancario corriente y en cuanto sobrepase cualquiera de estos montos el acreedor perderá todos los intereses, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley 45 de 1990. Se probará el interés bancario corriente con certificado expedido por la Superintendencia Bancaria".	Comercial	Ley

Artículo 72 de la Ley 45 de 1990	"Cuando se cobren intereses que sobrepasen los límites fijados en la ley o por la autoridad monetaria, el acreedor perderá todos los intereses cobrados en exceso, remuneratorios, moratorios o ambos, según se trate, aumentados en un monto igual. En tales casos, el deudor podrá solicitar la inmediata devolución de las sumas que haya cancelado por concepto de los respectivos intereses, más una suma igual al exceso, a título de sanción. PARÁGRAFO. Sin perjuicio de las sanciones administrativas a que haya lugar, cuando se trate de entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria, ésta velará porque las mismas cumplan con la obligación de entregar las sumas que de conformidad con el presente artículo deban devolverse".	Comercial	Ley
Artículo 51 de la Ley 1480 de 2011	"La Superintendencia de Industria y Comercio conocerá administrativamente de los casos en que quien incurra en usura sea una persona natural o jurídica cuya vigilancia sobre la actividad crediticia no haya sido asignada a una autoridad administrativa en particular".	Consumidor	Ley

Artículo 305 del Código Penal	*"El que reciba o cobre, directa o indirectamente, a cambio de préstamo de dinero o por concepto de venta de bienes o servicios a plazo, utilidad o ventaja que exceda en la mitad del interés bancario corriente que para el período correspondiente estén cobrando los bancos, según certificación de la Superintendencia Bancaria, cualquiera sea la forma utilizada para hacer constar la operación, ocultarla o disimularla, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a noventa (90) meses y multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes (...)".*	Penal	Ley

Propuesta

Teniendo en cuenta que la tasa de usura se encuentra definida en los regímenes civil, comercial y penal definen la tasa máxima de intereses en Colombia como 1.5 veces el IBC, se propone incluir este artículo en una ley ordinaria donde se deroguen las siguientes disposiciones:

"Artículo XX. Eliminación de la tasa máxima de interés y del delito de usura. Deróguese los artículos 2231 del Código Civil, 884 del Código de Comercio, 72 de la Ley 45 de 1990, 51 de la Ley 1480 de 2011, y 305 del Código Penal, y todas las disposiciones legales, reglamentarias, complementarias, penales y administrativas asociadas".

Justificación

El régimen de tasa máxima de interés y tasa de usura, al generar una restricción sobre la tasa de interés, restringe el acceso al crédito de las poblaciones más vulnerables, que, a su vez, son los segmentos de préstamo

más riesgosos. De esta manera, al mantener una tasa máxima se están excluyendo personas del mercado formal de crédito empujando a millones de colombianos a los gota a gota.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Unidad de Regulación Financiera.
- Superintendencia Financiera de Colombia.
- Superintendencia de Industria y Comercio.

Propuesta 2

Mayor acceso con tasas diferenciadas

Explicación

En el año 2007, el Decreto 018 estableció que el cálculo del IBC para créditos de consumo y ordinarios se realizaría bajo una misma metodología, lo que introdujo un sesgo en la estimación debido a las diferencias en los perfiles de riesgo entre individuos y empresas que solicitan estos tipos de crédito. Posteriormente, en julio de 2023, se implementó una modificación en el cálculo del IBC para créditos de consumo, ordinarios y tarjetas de crédito, adoptando un promedio ponderado basado en los montos desembolsados. Esta nueva metodología ha tendido a reducir la TIBC, ya que los créditos ordinarios, generalmente de mayor cuantía, influyen más en el cálculo. Esta dinámica puede generar un ciclo en el que la disminución de la TIBC y, en consecuencia, de la tasa de usura, excluya a segmentos más riesgosos de la población, aumentando la participación de los créditos ordinarios en el cálculo y continuando así la presión a la baja de la TIBC mensualmente.

Propuesta

Modificación del Artículo 11.2.5.1.2 del Título 5 del Libro 2 de la Parte 11 del Decreto 2555 de 2010 para que el crédito de consumo y el crédito ordinario sean calculados y certificados como dos tipos de crédito diferentes separados uno del otro, así:

Redacción del artículo 11.2.5.1.2 actual	Redacción del artículo 11.2.5.1.2 propuesto
"La Superintendencia Financiera de Colombia certificará el interés bancario corriente Correspondiente a las siguientes modalidades de crédito: (...) 6. Crédito de consumo y ordinario: a) El crédito de consumo es el constituido por las operaciones activas de crédito realizadas con personas naturales para financiar la adquisición de bienes de consumo o el pago de servicios para fines no comerciales o empresariales, incluyendo las efectuadas por medio de sistemas de tarjetas de crédito, en ambos casos, independientemente de su monto; b) El crédito ordinario es el constituido por las operaciones activas de crédito realizadas con personas naturales o jurídicas para el desarrollo de cualquier actividad económica y que no esté definido expresamente en ninguna de las modalidades señaladas en este artículo, con excepción del crédito de vivienda a que se refiere la Ley 546 de 1999.".	"La Superintendencia Financiera de Colombia certificará el interés bancario corriente Correspondiente a las siguientes modalidades de crédito: (...) 6. Crédito de consumo ~~y ordinario:~~ ~~a)~~ El crédito de consumo es el constituido por las operaciones activas de crédito realizadas con personas naturales para financiar la adquisición de bienes de consumo o el pago de servicios para fines no comerciales o empresariales, incluyendo las efectuadas por medio de sistemas de tarjetas de crédito, en ambos casos, independientemente de su monto. ~~b)~~ 7. Crédito ordinario: El crédito ordinario es el constituido por las operaciones activas de crédito realizadas con personas naturales o jurídicas para el desarrollo de cualquier actividad económica y que no esté definido expresamente en ninguna de las modalidades señaladas en este artículo, con excepción del crédito de vivienda a que se refiere la Ley 546 de 1999.".

Justificación

Este cambio permitiría generar una mejor segmentación de los riesgos asociados a los destinatarios de cada uno de estos créditos. Por un lado, el crédito de consumo, destinado a personas naturales para el financiamiento de bienes de consumo o el pago de servicios para fines no comerciales, presenta mayores tasas dada la falta de garantías asociadas y el mayor riesgo de impago. Por otro lado, el crédito ordinario, destinado a personas naturales o jurídicas para el desarrollo de cualquier actividad económica, suele tener tasas más bajas asociadas a un menor perfil de riesgo dada la destinación específica de los recursos a una actividad que se espera genere rentabilidad con la cual se pueda repagar el valor de la deuda adquirida.

De acuerdo con estimaciones de Colombia Fintech y ANIF, estudio, si la cartera de consumo tuviera una TIBC separada que excluyera los créditos comerciales, cuyas tasas son tradicionalmente más bajas, la tasa de usura correspondiente aumentaría. Eso, a su vez, generaría una expansión de

hasta 10 billones de pesos en el stock total de la cartera de consumo, al elevar el techo normativo y permitir la colocación de créditos a perfiles de mayor riesgo se estaría fomentando el acceso de millones de personas que antes se encontraban excluidas del mercado de crédito formal.

Particularmente, simulando dos escenarios: el actual donde la certificación de la TIBC se calcula uniendo el crédito de consumo y el ordinario, y el contrafactual donde la TIBC se certificara de manera independiente para el crédito de consumo. Como se puede observar en el gráfico, la separación de ambas modalidades implica un aumento de la TIBC para consumo de 18.8 a 23.2. En la práctica, este cambio aumentaría el crecimiento de la cartera de consumo en 4.9%, creando el stock de crédito en 10 billones de pesos.

Bajo el anterior enfoque, teniendo una tasa de interés bancaria corriente para los créditos de consumo y otra para los créditos ordinarios, las tasa de interés máximas capturarían mejor los perfiles de riesgo y las características de cada uno de los segmentos de préstamo. Lo anterior, fomentaría la inclusión financiera al permitir que personas con perfiles de riesgo más altos puedan obtener financiamiento en el mercado formal y no tengan que recurrir al mercado informal.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

La Unidad de Regulación Financiera debe publicar un decreto que plantee esta modificación y, posteriormente, la Superintendencia Financiera debe actualizar la metodología de cálculo de la Tasa de Interés Bancario Corriente (TIBC).

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Unidad de Regulación Financiera.
- Superintendencia Financiera de Colombia.

Propuesta 3

Hacia una metodología transparente de cálculo de la Tasa de Interés Bancario Corriente

Explicación

Actualmente, para la definición del IBC, la SFC calcula el promedio ponderado de la tasa promedio ponderada de los créditos desembolsados por

entidades crediticias establecidas en Colombia, con base en la información financiera y contable que le suministran los establecimientos de crédito y otras fuentes alternativas de información.

Los establecimientos de crédito deben diligenciar y enviar a la SFC semanalmente el formato 414 y trimestralmente el formato 341. Los datos recopilados en el formato 414, diligenciado por cada uno de los establecimientos de crédito en las cuatro semanas anteriores a la certificación, son el insumo de la SFC para certificar el IBC en los créditos de consumo y ordinario, y en todos los créditos productivos (popular productivo rural, popular productivo urbano, productivo rural, productivo urbano y productivo de mayor monto). Por otro lado, los datos recogidos en el formato 341, reportado por los establecimientos de crédito en los 4 trimestres anteriores a la certificación, son el insumo para certificar el IBC en la modalidad de consumo de bajo monto.

Con base en la información que recibe, la SFC define la metodología que va a utilizar para consolidar los datos y revelar al mercado un valor que refleje el comportamiento de las tasas de interés en el mercado por el periodo que corresponda. Esto, en cumplimiento de la función que se le asigna en el artículo 11.2.5.1.1. del Decreto 2555 de 2010, según el cual:

> "La Superintendencia Financiera de Colombia, certificará el interés bancario corriente correspondiente a las modalidades de crédito señaladas en el artículo 11.2.5.1.2 del presente decreto. Para el desarrollo de dicha función, la Superintendencia Financiera de Colombia contará con la información financiera y contable que le sea suministrada por los establecimientos de crédito y podrá emplear fuentes alternativas de información relevantes del mercado de crédito. La tasa de las operaciones activas de crédito se analizará mediante técnicas adecuadas de ponderación, las cuales podrán considerar factores, tales como: plazo, tipo de acreedor y producto, pudiendo ser exceptuadas aquellas operaciones que, por sus condiciones particulares o por mandato legal, no resulten representativas del conjunto de créditos correspondientes a cada modalidad. La metodología para el cálculo del interés bancario corriente, así como cualquier modificación que se haga a la misma, deberá ser publicada por la Superintendencia Financiera de Colombia, de manera previa a su aplicación. Las tasas certificadas se expresarán en términos efectivos anuales y regirán por el periodo que determine la Superintendencia Financiera de Colombia, previa publicación del acto administrativo.".

En la actualidad, la SFC determina la metodología de cálculo del IBC definiendo cuatro elementos constitutivos: (i) las operaciones activas de crédito incluidas, pues la SFC cuenta con la facultad de excluir del cálculo a las operaciones que considere como no representativas del conjunto de créditos correspondientes a cada modalidad; (ii) el periodo de observación, es decir, la longitud en tiempo que se observará para efectos

de recoger los datos que serán considerados en la certificación, con el objetivo de recoger diferentes comportamientos de las variables y, a la vez, reflejar la dinámica crediticia; (iii) el parámetro de agregación de tasas, que es el estadístico empleado para realizar la consolidación de los datos reportados por los establecimientos de crédito, definido actualmente como el promedio ponderado de las tasas promedio ponderadas; y (iv) la periodicidad de publicación de la certificación al mercado, la cual actualmente es mensualmente para todos los tipos de crédito, excepto el de consumo de bajo monto, cuya periodicidad es anual.

Así pues, según lo ha descrito la propia SFC[36], el objetivo de esta entidad al momento de definir la metodología de certificación del IBC (por medio de la definición de los 4 elementos constitutivos ya mencionados) no es otra distinta a expresar de forma fiel al mercado el comportamiento de las tasas de interés fijadas por los establecimientos de crédito en las operaciones activas de crédito. También menciona la SFC que su tarea contribuye con la producción, consolidación y publicación de estadísticas oficiales, entre las que se incluye la tasa del IBC como un referente para el mercado del comportamiento agregado de las tasas bajo las cuales se celebraron actividades activas de crédito por parte de los establecimientos de crédito.

Por lo tanto, a pesar de la relación directa que tiene el IBC con el máximo de intereses que se pueden pactar en los regímenes civil y comercial e incluso con el delito de usura, la certificación que hace la SFC del IBC no tiene como propósito fijar ese límite de intereses como política monetaria. En palabras de la SFC, "es claro que la SFC no determina ni tampoco fija las tasas de interés del mercado ni la tasa máxima de interés, siendo ésta última el valor a partir del cual se establece si un individuo incurre en el delito de usura, que es definido desde el mismo marco de la Ley (Código Penal) y se fundamenta en la observación de un hecho del mercado, a saber el 'interés bancario corriente que para el período correspondiente estén cobrando los bancos', sobre el cual la SFC calcula e informa, pero no tiene injerencia alguna"[37].

De esta manera, la SFC reúne información sobre las tasas de interés en las operaciones activas de crédito que realizan las entidades de crédito a través de los formatos 414 y 341, a partir de la cual, con base en una metodología basada en las operaciones incluidas, el periodo de observación, el parámetro de agregación de tasas y la periodicidad de publicación, certifica mensualmente el IBC. El objetivo de este proceso es el de reflejar fielmente el comportamiento de las tasas de interés en el mercado, sin tener injerencia en el resultado del IBC y menos en la tasa máxima de interés.

A continuación, a manera de referencia, se incluye una tabla con los más recientes cambios en la metodología de cálculo del IBC para la modalidad de crédito de consumo y ordinario publicada por la SFC.

---

36 Superintendencia Financiera. (2017). Análisis técnico sobre la metodología de la tasa de interés bancario corriente para la modalidad de consumo y ordinario.

37 Ibid

Cambios recientes en la metodología de cálculo de la tasa de IBC	
Periodo de vigencia de la metodología	**Metodología para el cálculo del IBC de las operaciones activas de crédito en modalidad de consumo y ordinario**
Del 1 de enero de 2024 a la actualidad	Promedio ponderado de la tasa promedio ponderada efectiva anual de los créditos desembolsados.
Del 1 de agosto de 2023 al 1 de enero de 2024	Combinación lineal del promedio simple y el promedio ponderado de la tasa promedio ponderada efectiva anual de los créditos desembolsados. Incluye una transición escalonada a partir de una combinación lineal del promedio simple y el promedio ponderado de la tasa promedio ponderada para un periodo de tres meses.
Del 1 de agosto de 2022 al 1 de agosto de 2023	Tasa efectiva anual promedio de los créditos desembolsados.

Propuesta

Buscando generar mayor transparencia frente a la definición de la metodología de cálculo de la TIBC, se considera que la metodología debe (i) constar en una resolución que tenga efectos de acto administrativo, incluyendo la debida motivación, y (ii) separar el cálculo de la tasa de IB para los créditos de consumo y los créditos ordinarios, como la base sobre la cual la SFC ajuste la metodología y la certifique mediante la resolución anteriormente mencionada.

Con base en esto, se propone la adición de los siguientes artículos en el Decreto 2555 de 2010 buscando incluir el requisito de certificar dichas tasas mediante una resolución.

Se sugiere adicionar el artículo 11.2.5.1.6 del Título 5 del Libro 2 de la Parte 11 del Decreto 2555 de 2010 para definir los parámetros para la metodología de cálculo de la tasa de IBC, así:

"Artículo 11.2.5.1.6. Metodología de cálculo del Interés Bancario Corriente. La Superintendencia Financiera de Colombia certificará el Interés Bancario Corriente correspondiente a cada una de las modalidades de crédito señaladas en el artículo 11.2.5.1.2 del presente Decreto con base en las siguientes reglas:

1. *Operaciones activas de crédito incluidas: Se incluirán todas las operaciones activas de crédito desembolsadas por los establecimientos de crédito en el periodo de observación, exceptuando aquellas que, por sus condiciones particulares o por mandato legal, no resulten representativas del conjunto de créditos correspondientes a cada modalidad.*
2. *Periodo de observación: El periodo de observación será de las últimas cuatro (4) semanas para cada una de las modalidades de crédito señaladas en el artículo 11.2.5.1.2 del presente Decreto.*
3. *Parámetro de agregación de tasas: El Interés Bancario Corriente se certificará como el promedio ponderado de la tasa promedio ponderada efectiva anual de los créditos desembolsados en el periodo de observación para cada una de las modalidades de crédito señaladas en el artículo 11.2.5.1.2 del presente Decreto. La ponderación se realizará con base en el monto desembolsado de cada una de las modalidades.*
4. *Periodicidad de publicación: La Superintendencia Financiera de Colombia certificará y publicará el Interés Bancario Corriente mensualmente para las modalidades de crédito señaladas en el artículo 11.2.5.1.2 del presente Decreto.*

Parágrafo 1°. Las operaciones de redescuento y aquellas que tengan el fin de otorgar liquidez a través de préstamos de corto plazo, con tasas preferenciales, no deberán ser tenidas en cuenta dentro de la metodología de certificación del Interés Bancario Corriente para ninguna de las modalidades de crédito señaladas en el artículo 11.2.5.1.2 del presente Decreto."

También se propone adicionar el artículo 11.2.5.1.7 del Título 5 del Libro 2 de la Parte 11 del Decreto 2555 de 2010 para crear la obligación para la SFC de certificar la tasa de IBC de las diferentes modalidades de crédito a través de una resolución, así:

"Artículo 11.2.5.1.7. Publicación de la metodología. La Superintendencia Financiera de Colombia publicará una Resolución con la metodología de cálculo del Interés Bancario Corriente correspondiente a las modalidades de crédito señaladas en el artículo 11.2.5.1.2 del presente Decreto y cualquier modificación que se haga a la misma. La metodología deberá tener en cuenta las reglas señaladas en el artículo 11.2.5.1.6 del presente Decreto. La publicación incluirá una explicación detallada de los criterios utilizados para la selección de las operaciones incluidas, el periodo de observación, el parámetro de agregación de tasas y la periodicidad de publicación."

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

La Unidad de Regulación Financiera debe publicar un decreto que plantee esta modificación.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Unidad de Regulación Financiera.
- Superintendencia Financiera de Colombia.

Propuesta 4

Innovación en desembolsos: tarjetas y plataformas digitales

Explicación

Actualmente, el marco normativo prohíbe el otorgamiento de diferentes modalidades de crédito, como el crédito de consumo de bajo monto, a través de sistemas de tarjeta de crédito o cualquier otro sistema tecnológico. Abrir la posibilidad de que todos los tipos de crédito puedan ser otorgados a través de tarjetas de crédito y otras tecnologías en Colombia es una medida necesaria para impulsar la inclusión financiera, fomentar el emprendimiento y fortalecer la economía. La tecnología y un marco regulatorio adecuado son esenciales para lograr estos objetivos y garantizar el derecho a la igualdad y que los beneficios del crédito sean accesibles para todos los sectores de la población. Lo anterior, además, repercute directamente en la posibilidad que todo ciudadano pueda llevar a cabo su plan de vida, en ejercicio del libre desarrollo de la personalidad. La formalización y bancarización de los usuarios, la reducción de la dependencia del efectivo y la ampliación de la base de clientes son aspectos clave que también deben ser considerados para maximizar los beneficios de esta medida.

Propuesta

1.1.1 Modificación al Artículo 2.1.16.1.1 del Decreto 2555 de 2010

Se sugiere modificar el literal b) del Artículo 2.1.16.1.1 del Decreto 2555 de 2010 para eliminar la prohibición de ofrecimiento del crédito de consumo de bajo monto a través de sistemas de tarjetas de crédito, así:

Redacción del artículo 2.1.16.1.1 actual	Redacción del artículo 2.1.16.1.1 propuesto
"Artículo 2.1.16.1.1 Definición. El crédito de consumo de bajo monto es una operación activa de crédito realizada con personas naturales, cuyo monto o cupo máximo es hasta de ciento seis (106) Unidades de Valor Tributario (UVT). Este tipo de créditos serán de apertura simplificada y no requerirán, para su apertura y trámite, de la presencia física del consumidor financiero. La Superintendencia Financiera de Colombia podrá ampliar, de manera general, dicho monto o cupo máximo hasta doscientas once (211) Unidades de Valor Tributario (UVT). Las características del crédito de consumo de bajo monto son: (...) b) No podrá ser ofrecido por medio de sistemas de tarjetas de crédito; (...)".	"Artículo 2.1.16.1.1 Definición. El crédito de consumo de bajo monto es una operación activa de crédito realizada con personas naturales, cuyo monto o cupo máximo es hasta de ciento seis (106) Unidades de Valor Tributario (UVT). Este tipo de créditos serán de apertura simplificada y no requerirán, para su apertura y trámite, de la presencia física del consumidor financiero. La Superintendencia Financiera de Colombia podrá ampliar, de manera general, dicho monto o cupo máximo hasta doscientas once (211) Unidades de Valor Tributario (UVT). Las características del crédito de consumo de bajo monto son: (...) **b) Podrá ser ofrecido por medio de cualquier sistema y/o tecnología; (...)".**

Se sugiere adicionar el Parágrafo 5 al Artículo 2.1.16.1.1 del Decreto 2555 de 2010 para habilitar el otorgamiento de todo tipo de créditos a través de tarjetas de crédito y cualquier otra tecnología, así:

Redacción del parágrafo 5 del Artículo 2.1.16.1.1 actual	Redacción del artículo 2.1.16.1.1 propuesto
No existe.	**"Parágrafo 5°. Para los efectos previstos en el presente artículo, se entiende que las modalidades de crédito aquí mencionadas podrán ser ofrecidas por cualquier sistema y/o tecnología.".**

Justificación

La pandemia del COVID-19 demostró la importancia de que las personas cuenten con un cupo de crédito que puedan utilizar en momentos de emergencia, y la necesidad de que toda la población pueda adquirir bienes y servicios por medio de internet. La implementación de microcréditos a través de tarjetas de crédito y otras tecnologías puede ser una solución efectiva para mitigar estos desafíos. Durante la pandemia, el 51,4% de los comercios encuestados reportó un aumento en sus ventas electrónicas en comparación con las ventas en efectivo.

Esto indica una tendencia hacia la digitalización de las transacciones, lo que puede facilitar el acceso a bienes y servicios para aquellos que utilizan tarjetas de crédito. Además, la facilidad de obtener crédito a través de una tarjeta puede ayudar a las personas a superar barreras económicas inmediatas, permitiéndoles adquirir productos y servicios esenciales sin demoras. Sin embargo, el marco regulatorio actual limita las posibilidades de ofrecer crédito de bajo monto y de microcrédito a través de tarjetas de crédito y otras tecnologías.

Cabe resaltar el rol que ha tenido el microcrédito para el desarrollo económico en el país, pues este mecanismo para otorgar préstamos de bajo monto a personas con bajos niveles de ingreso que típicamente no son parte de la actividad económica formal, ha demostrado ser una solución efectiva para mejorar las condiciones de vida de las personas más vulnerables. La inclusión financiera, facilitada por el acceso a productos y servicios financieros, tales como el microcrédito, ha permitido a las personas ahorrar, invertir y participar plenamente en la economía, lo que a su vez promueve la prosperidad y el desarrollo económico y social. En Colombia, la liberalización de tasas de interés a través del microcrédito ha sido un elemento facilitador que ha permitido a la población más vulnerable acceder a créditos populares y productivos, contribuyendo significativamente a la lucha contra la pobreza.

El impacto del microcrédito en Colombia no solo se refleja en la mejora de las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, sino también en el fortalecimiento del tejido productivo del país. Según el Reporte de Inclusión Financiera[38], para 2023 el 26,6% de las personas que accedieron al crédito por primera vez en ese año lo hicieron a través de microcréditos, y para 2024 esta modalidad se consolidaba como la única cuyo acceso aumenta de forma sostenida a medida que crece la ruralidad. De hecho, el indicador de acceso al microcrédito en los municipios rurales (8,1%) fue más del doble que el registrado en las ciudades (3,2%). Este acceso ha permitido a los deudores estabilizarse y crecer financieramente, facilitando una transición gradual hacia otros productos bancarios más sofisticados.

38 Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia. (2025). Reporte de Inclusión Financiera 2024. Disponible en: https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2025-05/BDO_RIF%202024_COMPLETO%201.pdf

Además, el microcrédito ha sido fundamental para combatir el mercado de crédito informal, promoviendo la equidad social y el desarrollo sostenible en áreas con alto potencial de crecimiento económico.

La tecnología juega además un papel crucial en la estructuración de sistemas para el desembolso de microcréditos y en su diseño a la medida del cliente. Mediante el uso de análisis de datos, inteligencia artificial y plataformas digitales, es posible crear productos financieros personalizados que se adapten a las necesidades específicas de cada usuario. Esto no solo mejora la accesibilidad y la eficiencia del servicio, sino que también permite una mejor gestión del riesgo y una mayor inclusión financiera.

Ahora bien, es fundamental que la adopción de tecnologías que promuevan la inclusión financiera y la bancarización de sectores históricamente relegados del sector financiero se haga siguiendo el principio de neutralidad tecnológica. Conforme a este principio, la ley 1341 de 2009 indica que el estado no debe establecer restricciones o preferencias en el uso de tecnologías específicas para la prestación de servicios. De esta manera, se busca proteger al mercado de los efectos perjudiciales que la imposición de tecnologías podría traer, como lo son (i) la limitación de la innovación, impidiendo a las empresas desarrollar nuevas soluciones tecnológicas, y (ii) la reducción de la competencia, concentrando en el mercado unos pocos actores que operan las tecnologías escogidas por el estado. Pero, más importante aún, la adopción de tecnologías a través de la neutralidad tecnológica protege la inclusión financiera, pues reduce las barreras de entrada a nuevos participantes que buscan ofrecer servicios financieros con mejores condiciones, o que intentan acoger a nuevos usuarios utilizando tecnologías alternativas. Además, la neutralidad tecnológica en la adopción de productos y servicios financieros es un catalizador de innovación, tanto para las entidades vigiladas como para las empresas *fintech*, pues amplía el espectro de posibilidades en relación con la propuesta de servicios y productos financieros que se adapten a las necesidades y particularidades de los clientes y realidades económicas del país.

Con esto en mente, las limitaciones al uso de tecnologías para el desembolso de diferentes tipos de microcrédito deben entenderse como una prohibición por parte del estado para uso de ciertas tecnologías, lo cual a su vez podría resultar en una vulneración al principio de neutralidad tecnológica. Esto incluye no solo la prohibición de usar tarjetas de crédito, sino en general cualquier otro sistema o tecnología de desembolso.

Es cierto que existen ciertos retos al momento de permitir el desembolso de microcréditos a través de cualquier tipo de tecnología, como lo son la seguridad y protección de la información financiera, los costos de implementación y operación, e incluso la falta de educación tecnológica y financiera. Además, existe un sesgo en contra del uso de tarjetas de crédito por considerarse como fuente de sobreendeudamiento y mal uso de recursos por parte de personas y empresas.

Sin embargo, justamente la neutralidad tecnológica busca que los sesgos y prejuicios en contra de nuevas tecnologías sean un impedimento para su desarrollo, confiando en que la regulación a través de principios y la supervisión del estado, sean quimeras que permitan la innovación financiera y el desarrollo de nuevas tecnologías cuyos efectos positivos sobrepasen las posibles consecuencias negativas.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

La Unidad de Regulación Financiera debe publicar un decreto que plantee esta modificación.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Unidad de Regulación Financiera.
- Superintendencia Financiera de Colombia.

Propuesta 5
Experimento controlado: Suspensión temporal de la tasa de usura

Explicación:

Las autoridades regulatorias en Colombia han implementado en el pasado espacios controlados de pruebas para evaluar de manera empírica los efectos de reformas normativas. En esa línea, la suspensión temporal de la tasa de usura busca medir el impacto en el mercado financiero de eliminar el límite máximo a las tasas de interés que hoy deben observar las entidades financieras y los prestamistas en Colombia.

La evaluación de los resultados de este piloto normativo permitiría establecer, con base en evidencia material, si la tasa de usura cumple una función real de protección al consumidor o si, por el contrario, opera como una barrera que restringe la competencia y el acceso al crédito en Colombia.

Propuesta:

Opción 1:

Delegar en la SFC la obligación de implementar un plan piloto para la suspensión temporal de la tasa de usura de la siguiente manera:

"Artículo XX. El Gobierno Nacional, en coordinación con la Superintendencia Financiera de Colombia y la Unidad de Regulación Financiera, implementará un plan piloto de carácter temporal consistente en la suspensión de la aplicación del régimen legal de usura. Dicho plan tendrá como propósito medir, mediante mecanismos de supervisión y evaluación empírica, los efectos de la eliminación del límite máximo en la fijación de las tasas de interés sobre la inclusión financiera, la competencia en el mercado de crédito y la innovación en productos y servicios financieros."

Opción 2:

Decreto expedido por la SFC mediante el cual se adicione un nuevo título al Libro 35 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010 que incluya las disposiciones legales propias para implementar un: "Espacio controlado de prueba para la suspensión temporal de la tasa de usura".

Justificación:

La implementación de una suspensión temporal de la tasa de usura encuentra sustento en la necesidad de evaluar, con base en evidencia empírica, los verdaderos efectos de esta limitación normativa en el mercado de crédito. Si bien el régimen vigente se ha concebido como una herramienta de protección al consumidor, en la práctica está limitando la competencia y restringiendo el acceso al financiamiento formal de sectores con mayores niveles de riesgo, especialmente microempresarios y hogares de bajos ingresos. La rigidez del tope legal impide que nuevas entidades exploren esquemas tarifarios diferenciados que podrían facilitar una mayor inclusión financiera.

La implementación de un espacio de prueba controlado permitiría observar el comportamiento del mercado en ausencia del límite legal de la tasa de usura y medir de manera objetiva sus efectos sobre inclusión, competencia e innovación. Este piloto, administrado por la SFC, ofrecería salvaguardas adecuadas para los consumidores participantes y mecanismos de reporte continuo que aseguren la integridad del ejercicio.

La experiencia del sandbox regulatorio implementado por la Superintendencia Financiera de Colombia mediante el Decreto 1234 de 2020 constituye un referente directo para sustentar la viabilidad de una suspensión temporal de la tasa de usura. A través de dicho mecanismo, se permitió a entidades vigiladas realizar pruebas controladas con criptoactivos bajo reglas de ingreso, condiciones prudenciales, límites temporales y reportes periódicos, lo que demostró que es posible habilitar excepciones regulatorias sin comprometer la estabilidad del sistema ni la protección al consumidor. Los aprendizajes de este espacio de prueba confirmaron que la innovación financiera puede gestionarse de manera

ordenada y supervisada, generando evidencia útil para la toma de decisiones normativas. Esta experiencia crea un precedente institucional que puede aprovecharse para evaluar, con iguales salvaguardas, los efectos de eliminar temporalmente el límite de la tasa de usura en Colombia.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Opción 1

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una ley ordinaria en el **Congreso de la República.**

Opción 2

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir un **Decreto** por la **Superintendencia Financiera de Colombia**.

Entidades encargadas:

Opción 1

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Superintendencia Financiera de Colombia.
- Unidad de Regulación Financiera.

Opción 2

- Superintendencia Financiera de Colombia.
- Unidad de Regulación Financiera.

IV.

b. Liberalización de datos:

Cuando la información se convierte en inclusión

A. Explicación:

¿Qué son las finanzas abiertas y datos abiertos, y para qué sirven?

Respuesta corta: Las finanzas abiertas y los datos abiertos son esquemas que permiten al consumidor financiero disponer de sus datos con mayor libertad, habilitando el desarrollo de productos innovadores en el sistema financiero. Bajo estos esquemas, el consumidor puede compartir su información con entidades financieras con las que no ha tenido un relacionamiento previo para recibir productos como créditos o seguros bajo mejores condiciones que aquellas tendría con la institución con la que se relaciona actualmente. Este proceso elimina asimetrías de información, genera mayor una mayor competencia en el sistema financiero y permite el desarrollo de nuevos productos y modelos de negocio.

La evolución del intercambio de datos ha revolucionado la prestación de servicios financieros en diferentes contextos. Esto ha llevado a que, con el progreso de las diferentes tecnologías, se hayan desarrollado tres conceptos fundamentales[39]:

› **Open Banking:** Esquema que permite a los usuarios compartir, de forma segura, los datos de sus cuentas de pago con terceros autorizados y realizar pagos a través de estos, facilitando así una mejor gestión financiera y el acceso a servicios más eficientes. Este modelo se basa en el uso de APIs, que garantizan una comunicación estandarizada y segura.

› **Open Finance:** Esquema que amplía estos principios a una gama más amplia de productos y servicios financieros, como créditos, inversiones, seguros, pensiones y cuentas de ahorro, promoviendo una mayor competencia y personalización de los servicios. En este marco, también se incluyen entidades no financieras que procesan datos transaccionales relevantes.

› **Open Data:** Esquema que lleva el intercambio de información más allá del sector financiero, permitiendo el acceso y uso de datos anonimizados o no personales en sectores como salud, telecomunicaciones o servicios públicos, con un potencial transformador considerable en distintos ámbitos de la economía.

39 CCAF. (2024). The Global State of Open Banking and Open Finance. Disponible en: https://www.jbs.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2024/11/2024-ccaf-the-global-state-of-open-banking-and-open-finance.pdf

La implementación de modelos de Open Banking y Open Finance en el mundo ha generado una amplia gama de enfoques regulatorios, definidos por las particularidades legales, institucionales, tecnológicas y económicas de cada país. Lejos de seguir una fórmula única, estos enfoques responden a distintos objetivos de política pública, niveles de madurez digital y capacidades regulatorias. Una de las principales diferencias entre jurisdicciones radica en el modo de implementación.

Algunos países adoptan esquemas regulados, con obligaciones legales de compartición de datos y estándares técnicos específicos. En cambio, otros optan por marcos impulsados por el mercado, donde la participación se basa en acuerdos voluntarios entre actores, guiados por incentivos comerciales. La OCDE[40] indica que, si bien los modelos liderados por la regulación tienden a garantizar mayor estandarización, empoderamiento del consumidor y apertura a nuevos participantes, su implementación exige capacidades regulatorias sólidas. En cambio, los enfoques guiados por el mercado pueden ser más viables en entornos con limitaciones institucionales, especialmente cuando ya existen dinámicas espontáneas de intercambio de datos.

En este escenario, la implementación y desarrollo de las Finanzas Abiertas se entiende mejor como un continuo que va desde enfoques plenamente regulados, hasta modelos completamente voluntarios. Este continuo se estructura en dos grandes categorías[41]:

› **Enfoques liderados por la regulación (regulation-led):** En estos modelos, las autoridades definen marcos normativos que imponen obligaciones a los poseedores de datos para compartirlos con terceros (siempre con la previa autorización del cliente titular de la información). Esta compartición puede ir acompañada de estándares técnicos obligatorios o alguna especie de lineamiento regulatorio. Estos enfoques suelen estar motivados por objetivos como la inclusión financiera, la promoción de la competencia en el mercado, la protección del consumidor o la interoperabilidad del sistema. Las obligaciones pueden establecerse mediante legislación, regulación sectorial o como medidas correctivas impuestas por el supervisor financiero.

› **Enfoques impulsados por el mercado (market-driven):** En estos esquemas, el desarrollo de las Finanzas Abiertas queda en manos del sector privado, sin imposiciones normativas formales. La participación es voluntaria y se basa en acuerdos bilaterales o

40 OECD. (2023). Open finance policy considerations. OECD Business and Finance Policy Papers, OECD Publishing, Paris. Disponible en: https://doi.org/10.1787/19ef3608-en

41 CCAF. (2024). The Global State of Open Banking and Open Finance. Disponible en: https://www.jbs.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2024/11/2024-ccaf-the-global-state-of-open-banking-and-open-finance.pdf

multilaterales entre actores interesados. Bajo este escenario, el papel del regulador es limitado o indirecto, y en algunos casos se limita a la emisión de guías, mejores prácticas o a la creación de incentivos para promover la colaboración entre instituciones. Estos modelos reflejan una lógica de autorregulación y flexibilidad, pero también implican riesgos de fragmentación, exclusión o captura del mercado por parte de actores dominantes, lo que puede limitar su efectividad.

En línea con esta perspectiva, el Cambridge Centre for Alternative Finance[42] (en adelante "CCAF") propone una clasificación más matizada que identifica cinco tipologías dentro del continuo definido por esta estructura binaria. Estas tipologías reflejan distintas configuraciones institucionales, según el grado de intervención estatal, las capacidades regulatorias, la disponibilidad de recursos y la dinámica entre actores públicos y privados en la implementación de Open Banking y Open Finance. Esta clasificación es como se ve a continuación:

Enfoques liderados por la regulación:

1. Compartición de datos obligatoria y estandarizada: Las autoridades exigen a los poseedores de los datos que compartan la información de los clientes, con previa autorización, y definen los estándares técnicos para hacerlo. Este modelo favorece la interoperabilidad y reduce las asimetrías tecnológicas.

2. Compartición de datos obligatoria: Se impone la obligación de compartir datos, pero sin establecer estándares técnicos obligatorios. Esto puede derivar en una mayor carga operativa para los usuarios de datos, al tener que adaptarse a múltiples formatos o APIs.

3. Compartición de datos estandarizada: Las autoridades no obligan a los poseedores de datos a compartir información con terceros, incluso con el consentimiento del cliente. Sin embargo, si deciden participar, deben cumplir con estándares técnicos específicos. Esta opción busca balancear flexibilidad con consistencia técnica.

Enfoques impulsados por el mercado:

4. Implementación guiada: El regulador no impone obligaciones, pero establece estándares de API y buenas prácticas, promueve eventos de articulación, facilita el acceso a bases de datos oficiales o

42 CCAF & ADBI. (2025). The APAC State of Open Banking and Open. Disponible en: https://www.jbs.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2025/06/2025-ccaf-apac-state-of-open-banking-and-open-finance.pdf

crea incentivos para la colaboración. La adopción de los lineamientos es voluntaria, pero se alienta su cumplimiento mediante beneficios regulatorios o reputacionales.

5. Voluntario: El desarrollo de la banca abierta se deja por completo al mercado, sin acciones regulatorias sustanciales. La evolución de estos modelos depende de los incentivos comerciales, la presión de la competencia y la iniciativa de los actores privados.

Se recalca que estas tipologías no son estructuras rígidas, sino que existen a lo largo de un continuo dinámico. Las jurisdicciones pueden moverse entre ellos a medida que evoluciona su marco legal, las condiciones del mercado, las capacidades institucionales o los objetivos de política pública. Algunos países han comenzado con esquemas voluntarios o impulsados por el mercado, para luego migrar hacia modelos regulatorios más robustos. Otros han optado por enfoques híbridos que combinan características de varios modelos.

Más allá del tipo de participación o del modelo adoptado, un marco de gobernanza efectivo debe abordar aspectos clave de diseño institucional y técnico. En primer lugar, debe definirse con claridad **quiénes son los actores obligados a participar** en la compartición de datos[43]. Las opciones varían desde la inclusión de un grupo reducido de grandes bancos hasta la obligación extensiva a todas las entidades financieras, incluyendo compañías de seguros, fondos de pensiones, administradoras de inversiones, cooperativas de crédito, entidades de financiamiento y otros proveedores relevantes. Ampliar el espectro de entidades involucradas favorece la representatividad y permite casos de uso más integrales, pero también incrementa la complejidad regulatoria y operativa.

En segundo lugar, es fundamental especificar **qué tipos de datos deben compartirse**. El CCFA[44] reconocen tres categorías principales:

› Datos genéricos de servicios: Incluyen información pública sobre servicios financieros, como características, condiciones y precios de productos disponibles en el mercado, así como la ubicación de cajeros automáticos, sucursales y agentes.

› Datos transaccionales: Corresponden al historial de movimientos financieros del cliente en distintas cuentas y servicios, incluyendo compras, retiros, transferencias y pagos, así como débitos automáticos autorizados. En el marco de las Finanzas Abiertas, este tipo de datos también abarca actividades en seguros (como historial

43 CCAF. (2024). The Global State of Open Banking and Open Finance. Disponible en: https://www.jbs.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2024/11/2024-ccaf-the-global-state-of-open-banking-and-open-finance.pdf

44 CCAF. (2024) y CCAF & ADBI. (2025).

de reclamaciones) e inversiones (como transacciones en fondos o pensiones), proporcionando una visión integral de la relación del cliente con múltiples segmentos del sistema financiero.

› **Datos del cliente:** Se refieren a información personal identificable utilizada para la apertura y gestión de cuentas, como los datos recopilados en procesos de registro, conocimiento del cliente (en adelante "KYC", por sus siglas en inglés) y debida diligencia. También incluye información relacionada con la calificación crediticia, como el puntaje y el historial de crédito.

Cada tipo de dato implica niveles distintos de sensibilidad y valor, por lo que su apertura debe ser progresiva, iniciando por los menos sensibles y avanzando gradualmente hacia los más críticos, a medida que se fortalecen los controles de seguridad, privacidad y supervisión.

En tercer lugar, el modelo regulatorio debe precisar el **nivel de acceso permitido** sobre los datos, bien sea, acceso de solo lectura (consulta), o acceso de escritura que permita a las instituciones modificar datos o ejecutar operaciones, como pagos, transferencias o actualizaciones de información personal, lo que representa una transición completa hacia la interacción activa con los datos[45]. La distinción entre lectura y acción es esencial para delimitar riesgos, definir permisos y establecer roles claros para los terceros participantes.

Así, todo marco regulatorio debe establecer un régimen claro de **derechos y obligaciones** para todos los actores involucrados. Por ejemplo, este régimen debería contemplar derechos del consumidor sobre el consentimiento, la transparencia y el control de sus datos; obligaciones de los poseedores de los datos en términos de seguridad, disponibilidad e integridad; y mecanismos de responsabilidad ante incidentes como filtraciones, errores o uso indebido[46]. Esto incluye definir quién responde ante una falla, cómo se gestiona la compensación al usuario afectado y qué entidades supervisan el cumplimiento regulatorio.

En suma, la regulación de Open Banking y Open Finance requiere una arquitectura normativa y técnica cuidadosamente diseñada, que combine el mandato regulatorio con el dinamismo del mercado, promueva la competencia sin descuidar la seguridad, y centre la experiencia del usuario como eje fundamental del ecosistema financiero digital. La elección entre modelos regulatorios o impulsados por el mercado no es dicotómica, sino estratégica, y debe basarse en un análisis realista de las capacidades institucionales, la madurez tecnológica y los objetivos de transformación financiera de cada país[47].

---

45 Ibid.

46 CCAF. (2024), CCAF & ADBI. (2025) y OECD. (2023)

47 Konsentus. (2025). Global Approaches to Open Banking Regulation. Disponible en: https://www.konsentus.com/global-approaches-to-open-banking-regulation/

Ahora bien, es importante poner de presente que la consolidación de marcos de compartición de datos, como el Open Banking, ha propiciado el desarrollo de múltiples casos de uso dentro del ecosistema financiero. Estos desarrollos se concentraron inicialmente en el ámbito de los pagos digitales. Servicios como los agregadores de datos financieros, los proveedores de información sobre cuentas de pago y los iniciadores de pagos han marcado el punto de partida.

No obstante, la transición hacia modelos más omnicomprensivos, como el Open Finance, amplía significativamente este horizonte, al habilitar una personalización más profunda de productos y servicios financieros. Esto ha permitido generar innovaciones en otros segmentos del sector financiero como los seguros, las pensiones, las inversiones y la gestión financiera personal. Esta evolución no solo diversifica la oferta, sino que también fortalece la capacidad de los usuarios para tomar decisiones informadas, facilita la competencia basada en datos y promueve una mayor inclusión financiera en múltiples frentes.

Entre los principales casos de uso, la OECD[48] destaca los tableros de gestión financiera personal; los paneles de pensiones que permiten a los usuarios visualizar todos sus fondos de pensión (ocupacionales, laborales, personales y estatales) en un solo lugar; las evaluaciones de solvencia más precisas o adaptadas a personas sin historial crediticio; asesoramiento financiero mejorado que optimiza riesgos y aspectos tributarios; y herramientas de comparación de productos o gestión de deudas. Otros casos relevantes incluyen la agregación de datos de seguros para proyecciones financieras; seguros personalizados y bajo demanda; mayor facilidad para cambiar de proveedor de servicios y productos financieros; construcción de modelos de inteligencia artificial y aprendizaje automático aplicados a la gestión del riesgo; cuentas de barrido mediante pagos recurrentes variables; y la incorporación de datos climáticos o energéticos en servicios financieros.

Una de las principales apuestas para la transformación del sistema financiero se relaciona con el cambio de paradigma en el uso de los datos. Particularmente, se ha reconocido que el intercambio seguro de información puede apoyar los esfuerzos asociados a la inclusión financiera, la promoción de la competencia y la innovación[49]. Como se mostrará a continuación, el intercambio de información seguro y con el consentimiento de los consumidores, promete solucionar fallas de mercado en el sistema financiero; pero, especialmente, esta posibilidad promete devolverle el poder a los consumidores sobre sus datos.

---

48 OECD. (2023). Open finance policy considerations. OECD Business and Finance Policy Papers, OECD Publishing, Paris. Disponible en: https://doi.org/10.1787/19ef3608-en

49 BID & DNP. (2023), CCAF. (2024), CCAF & ADBI. (2025) y OECD. (2023)

Las consideraciones sobre la importancia del intercambio de la información de los consumidores se asocian a debates persistentes sobre las fallas de mercado en el sistema financiero. Específicamente, la existencia de asimetrías de información: existen disparidades en la información conocida por las diferentes partes involucradas en una transacción, lo que se traduce en ineficiencias. A través de estos esquemas de compartición de datos se pretende la eliminación de asimetrías de información, y así generar una mejor provisión de productos y servicios financieros que se adapten efectivamente a las necesidades de los consumidores.

En el caso del sistema financiero, este tipo de asimetrías se derivan de la falta de información completa (o concentrada en un participante) que puede llevar a una decisión ineficiente. Ejemplo de lo anterior sería el que una entidad financiera niegue un crédito debido a que no cuenta con la información suficiente sobre el cliente, aunque esta exista y se encuentre almacenada en otra entidad financiera[50]. Esta es una problemática que se puede apaciguar con esquemas que permitan a los diferentes actores del sistema financiero tener información ideal o completa.

De acuerdo con la OCDE[51], existen tres condiciones fundamentales para el adecuado funcionamiento de estos sistemas. Primero, incentivos correctos para que las entidades financieras y los terceros receptores de datos quieran participar en el sistema. Segundo, los consumidores deben confiar y percibir beneficios asociados a estos esquemas. Y, tercero, un nivel mínimo de interoperabilidad que habilite el intercambio de información entre los distintos participantes.

En este contexto, actualmente hay alrededor de 95 países que han implementado o están desarrollando algún tipo de esquema de intercambio de datos que van más allá de la información crediticia, como Open Finance e, incluso, de Open Data o datos abiertos[52]. Esta tendencia global refleja un reconocimiento cada vez mayor del valor estratégico de los datos para transformar los servicios financieros, corregir fallas de mercado y empoderar a los consumidores en la economía digital.

---

50 Totolo, E., Mortimer-Schutts, I., Rizzi, A., Rice, C., & Chakraborty, A. (2024). The Role of Data Exchange in Financial Inclusion: Lessons from Leading Markets and Emerging Policy Approaches. Center for Financial Inclusion, Accion. Disponible en: https://www.centerforfinancialinclusion.org/wp-content/uploads/2024/09/The-Role-of-Data-Exchange-in-Financial-Inclusion.pdf

51 OECD. (2023). Open finance policy considerations. OECD Business and Finance Policy Papers, OECD Publishing, Paris. Disponible en: https://doi.org/10.1787/19ef3608-en

52 CCAF. (2024). The Global State of Open Banking and Open Finance. Disponible en: https://www.jbs.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2024/11/2024-ccaf-the-global-state-of-open-banking-and-open-finance.pdf

B. Diagnóstico

¿Cuál es la importancia del intercambio de datos para la inclusión financiera?

Respuesta corta: Las finanzas y los datos abiertos permiten el intercambio de datos a través de un esquema que empodera al consumidor financiero como titular de la información que se encuentra en las instituciones financieras y otros registros administrativos. La información financiera de una persona es uno de los activos más importantes en el sistema financiero, y el acceso a esta por parte de ciertas entidades fomenta el acceso a productos y servicios financieros (como créditos y seguros) al reducir las asimetrías de información existentes entre la persona que solicita los servicios y la entidad financiera. Así, con un esquema de finanzas y datos abiertos que permita al consumidor disponer de sus datos, se fomenta la inclusión financiera al habilitarlo a compartir su información con otras entidades financieras, generando un ambiente de mayor competencia.

Brasil como referente en adopción

Uno de los principales componentes del tsunami regulatorio en Brasil fue la implementación de Open Finance. Frente a este punto, el país se convirtió en uno de los mayores referentes. Brasil ha adoptado un enfoque eminentemente regulatorio para la implementación de su modelo de Open Banking y Open Finance, lo que marca una diferencia sustancial frente a la tendencia dominante en otras jurisdicciones, donde prevalecen esquemas impulsados por el mercado.

En el caso brasileño, se apostó por un marco obligatorio y estandarizado, lo que implica que tanto el intercambio de información como los estándares técnicos para realizarlo son de obligatorio cumplimiento para las entidades participantes[53]. A pesar de su carácter mandatorio, el proceso se ha construido sobre un enfoque consultivo, en el que la industria financiera ha sido involucrada activamente en la definición del marco regulatorio. Esta participación ha contribuido a asegurar la viabilidad técnica y operativa del sistema, a la vez que fortalece la legitimidad de su implementación.

En términos institucionales, el Banco Central de Brasil lidera el diseño, implementación y supervisión del marco de Finanzas Abiertas, en articulación con el Consejo Monetario Nacional (en adelante "CMN"), encargado de definir los criterios generales y los actores obligados[54]. El objetivo de política pública que guía este modelo es promover la competencia dentro

53 Ibid.

54 Ibid.

del sector financiero, reduciendo las barreras de entrada para nuevos jugadores y facilitando el acceso equitativo a los datos financieros. La estandarización obligatoria no solo busca eliminar asimetrías de información, también garantiza condiciones justas de participación, robustece la infraestructura digital del sistema financiero y genera un entorno más inclusivo, competitivo e innovador.

El marco regulatorio que sustenta la implementación de Open Banking y Open Finance en Brasil se apoya en dos pilares normativos fundamentales. Por un lado, la Ley General de Protección de Datos Personales (en adelante "LGPD"), promulgada en 2018 e inspirada en el Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea (en adelante "GDPR"). Esta normativa establece que el tratamiento y compartición de datos personales solo puede realizarse con el consentimiento explícito del cliente, lo cual constituye la base legal para el modelo de compartición de datos en el ecosistema financiero brasileño.

Por otro lado, el BCB lanzó en 2019 la Agenda BC#, una hoja de ruta estratégica orientada a transformar estructuralmente el sistema financiero del país. Esta agenda se enfoca en mejorar la eficiencia de los mercados de crédito y pagos, promover la innovación tecnológica, fortalecer la inclusión financiera y dinamizar la competencia, todo ello bajo los principios de seguridad, transparencia y protección al consumidor. En su conjunto, la LGPD y la Agenda BC# han proporcionado el marco legal y político necesario para la consolidación de un ecosistema de Finanzas Abiertas sólido y confiable[55].

Las normas fueron aprobadas en 2021, y su adopción plena se materializó en 2022, marcando una transición significativa hacia un ecosistema financiero más interoperable, competitivo e inclusivo. El lanzamiento inicial del sistema estaba previsto para noviembre de 2020, pero debió posponerse hasta febrero de 2021 debido a los efectos de la pandemia del COVID-19. A partir de entonces, el despliegue se estructuró en cuatro fases progresivas, culminando en abril de 2024. Esta implementación escalonada permitió al regulador y a los participantes del sistema adaptar gradualmente sus procesos técnicos, jurídicos y operativos, asegurando así una transición ordenada hacia el nuevo modelo de Finanzas Abiertas.

Hasta la fecha, Brasil ha habilitado el intercambio de todos los tipos de datos financieros contemplados en su marco regulatorio, con excepción de los datos relacionados con pensiones, que si bien están incluidos en el alcance normativo, aún no se encuentran en operación activa[56]. Esta amplitud en el tipo de datos disponibles contrasta con modelos como el de Indonesia, donde solo están habilitados los datos de pagos y préstamos al

55 Ibid.

56 CCAF & ADBI. (2025). The APAC State of Open Banking and Open. Disponible en: https://www.jbs.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2025/06/2025-ccaf-apac-state-of-open-banking-and-open-finance.pdf

cliente, lo que evidencia un grado de avance regulatorio distinto y menos limitado en términos de cobertura funcional.

En cuanto a la funcionalidad técnica, Brasil ha implementado capacidades de lectura y escritura ("read-write access"). Esto permite a terceros no solo acceder a la información financiera de los usuarios, sino también iniciar acciones como pagos o transferencias directamente desde plataformas externas, con el consentimiento del cliente[57]. Este nivel de interacción sitúa al país en una etapa avanzada del desarrollo de las Finanzas Abiertas, facilitando modelos de negocio más sofisticados e integrados.

Ahora bien, es importante mencionar que el diseño técnico de las API's en Brasil se rige por un enfoque multilateral, con una supervisión estricta del BCB[58]. Las instituciones participantes están obligadas a desarrollar API's específicas para el intercambio de datos y servicios, siguiendo estándares técnicos y protocolos de seguridad definidos en una convención sectorial que requiere aprobación regulatoria. La participación dentro del sistema varía según el tipo de entidad. Los bancos universales, comerciales, de inversión y otras grandes instituciones tienen una participación obligatoria, mientras que otras entidades financieras o de pagos pueden integrarse voluntariamente[59]. Asimismo, el modelo permite colaboraciones entre instituciones reguladas y actores no regulados, ampliando así el alcance del ecosistema.

De esta forma, la adopción de Open Banking y Open Finance en Brasil se ha consolidado como una de las más avanzadas a nivel global, destacándose por su velocidad de implementación y el enfoque regulatorio estructurado. Esta rápida evolución ha sido posible gracias a la madurez tecnológica de su infraestructura financiera y a una estrategia ambiciosa liderada por el BCB, que desde el inicio contempló una amplia gama de productos financieros más allá de los servicios bancarios tradicionales. A diferencia de modelos más acotados, como los europeos, el marco brasileño se diseñó para maximizar la innovación y el valor agregado.

La inversión sostenida en Infraestructura Pública Digital también ha sido clave para expandir el acceso y soportar un ecosistema interoperable y resiliente, en especial en contextos urbanos. Como resultado, Brasil ha alcanzado una puntuación de 5 sobre 6 en los índices internacionales que miden el grado de madurez y operatividad de sus marcos regulatorios[60], así posicionándose como referente en el ámbito de las Finanzas Abiertas entre las economías emergentes.

---

57 Ibid.

58 CCAF. (2024). The Global State of Open Banking and Open Finance. Disponible en: https://www.jbs.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2024/11/2024-ccaf-the-global-state-of-open-banking-and-open-finance.pdf

59 Ibid.

60 Ibid.

Hacia el futuro, Brasil está en una posición privilegiada para ampliar aún más su ecosistema de Open Finance. Así, el país podría seguir desarrollando el sistema al integrar sectores como pensiones, seguros o inversiones, y profundizando el uso de tecnologías de inteligencia artificial para personalizar productos financieros. Su experiencia ofrece un modelo replicable para otras economías en desarrollo que buscan combinar inclusión financiera, innovación y competencia mediante marcos regulatorios robustos y adaptativos.

Open Finance e inclusión financiera

La implementación de Open Finance y Open Banking a nivel global tiene un notable potencial para ampliar la inclusión financiera y mejorar la evaluación crediticia mediante el uso de datos alternativos. Esto es especialmente cierto en regiones como Asia-Pacífico y América Latina, donde existen mayores oportunidades de mejora en los sistemas financieros. Estos marcos han comenzado a transformar la manera en que se accede y se analiza la información financiera, generando nuevas oportunidades para poblaciones tradicionalmente excluidas del sistema financiero formal.

En términos de inclusión financiera, estos modelos han permitido ampliar el acceso a productos y servicios financieros al utilizar mecanismos de intercambio de datos seguros y estandarizados. Para individuos y MiPymes, los beneficios se concretan en servicios más asequibles, personalizados y adaptados a sus realidades económicas[61]. Este proceso se apoya en la infraestructura pública digital, la cual facilita la expansión de estos servicios de manera segura y eficiente, especialmente en economías emergentes.

Casos en países como Colombia, Indonesia y Singapur ilustran cómo estos marcos pueden comenzar a cerrar brechas. En Colombia, por ejemplo, las MiPymes representan más del 90% del tejido empresarial, pero enfrentan una brecha de financiación estimada en 138 billones de pesos[62]. La falta de historial crediticio y otras restricciones estructurales impiden su acceso al crédito. Open Finance puede permitir visibilizar estos segmentos al incorporar datos no tradicionales, como pagos de servicios públicos o información de facturación digital.

61 CCAF. (2024) & CCAF & ADBI. (2025)

62 BID & DNP. (2023). Consultoría para plantear sobre modelos de calificación crediticia para mipymes, con información alternativa. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/consultoria-plantear-recomendaciones-sobre-modelos-calificacion-crediticia-mipymes-con-informacion-alternativa.pdf

A su vez, en Indonesia, donde el 50% de la población carece de cuenta bancaria, la inclusión financiera es una prioridad[63]. El desarrollo de infraestructura de pagos instantáneos y la protección de datos personales están sentando las bases para un ecosistema de Open Banking inclusivo. Filipinas y Tailandia, por su parte, han desarrollado sistemas de identificación digital con miras a facilitar el acceso a servicios financieros digitales[64]. En Brasil, la rápida adopción de Open Finance ha sido facilitada por una infraestructura madura y una regulación clara que permite el intercambio en vivo de la mayoría de los tipos de datos financieros.

El caso de Singapur, con su plataforma SGFinDex, basada en la identidad digital nacional (Singpass), demuestra cómo la infraestructura estatal puede permitir a los usuarios gestionar de forma centralizada su información financiera. Esta solución ha logrado más de 150.000 usuarios activos y más de 620.000 solicitudes de datos procesadas, lo que indica un alto grado de aceptación y utilidad práctica[65]. Estos ejemplos evidencian cómo el diseño adecuado de estos marcos puede traducirse en mayores niveles de inclusión.

Sin embargo, aún persisten desafíos estructurales. Millones de personas y MiPymes continúan excluidas de los servicios financieros formales. Entre las barreras más comunes se encuentran la falta de historial crediticio, la informalidad empresarial, la autoexclusión voluntaria por temor al endeudamiento y los bajos niveles de alfabetización digital, especialmente en zonas rurales[66]. Además, la desconfianza sobre la privacidad de los datos personales y los riesgos asociados al consentimiento digital limitan la adopción de estas soluciones.

Frente a este panorama, la evaluación alternativa de solicitantes, también conocida como "scoring alternativo", se presenta como una herramienta clave. Esta estrategia permite a las instituciones financieras utilizar datos no convencionales, como psicometría, transacciones públicas, redes sociales, datos de dispositivos móviles o correo electrónico, para crear una visión más integral del solicitante. Con este cambio de enfoque se logra superar las limitaciones de los modelos tradicionales de riesgo crediticio, las cuales, a su vez, restringen el acceso al crédito para millones[67].

---

63 CCAF & ADBI. (2025). The APAC State of Open Banking and Open. Disponible en: https://www.jbs.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2025/06/2025-ccaf-apac-state-of-open-banking-and-open-finance.pdf

64 Ibid.

65 Ibid.

66 BID & DNP. (2023), CCAF & ADBI. (2025) y OECD. (2023)

67 BID & DNP. (2023). Consultoría para plantear sobre modelos de calificación crediticia para mipymes, con información alternativa. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/consultoria-plantear-recomendaciones-sobre-modelos-calificacion-crediticia-mipymes-con-informacion-alternativa.pdf

A partir de esta aproximación, es posible identificar diversas fuentes de datos no tradicionales que están siendo utilizadas. Esto ocurre con distintos grados de madurez y eficacia, lo que genera una incidencia diferenciada en la evaluación crediticia alternativa. A continuación, se presentan algunas de las más relevantes, junto con sus beneficios, limitaciones y desafíos operativos y regulatorios.

Los datos psicométricos, por ejemplo, se basan en ciencias del comportamiento y permiten predecir la voluntad de pago del solicitante. Esta metodología ha demostrado ser eficaz para otorgar crédito a personas sin historial crediticio manteniendo bajo el riesgo de incumplimiento. Sin embargo, estos datos también enfrentan desafíos como el riesgo de manipulación y la necesidad de aplicar pruebas individuales, lo que puede generar fricciones operativas.

Otro tipo de fuente son los datos provenientes de Open Banking y Open Finance, estos datos son altamente específicos, reducen los costos de análisis y mejoran la precisión de los modelos de riesgo. No obstante, en muchos mercados, su cobertura sigue siendo limitada debido a factores como la alta informalidad y la lenta adopción de estándares tecnológicos por parte de las instituciones financieras[68]. Además, la confianza del usuario para compartir credenciales sigue siendo una barrera, ya que el consentimiento es central en estos modelos.

Los datos provenientes de transacciones públicas, como pagos de servicios, aportes a la seguridad social o información fiscal, se caracterizan por su alto volumen y nivel de especificidad, especialmente en entornos urbanos. Experiencias como Ágata[69] en Bogotá demuestran la viabilidad de este enfoque: en su fase piloto se colocaron 177 créditos utilizando datos públicos[70]. Sin embargo, su aprovechamiento enfrenta desafíos importantes, como la baja cobertura en contextos de informalidad y las dificultades para coordinar autorizaciones entre múltiples entidades del sector público.

Otras fuentes alternativas, como redes sociales, datos de telefonía móvil, uso de dispositivos o correos electrónicos, también presentan un alto potencial para enriquecer los modelos de evaluación, aunque cada una plantea restricciones específicas. Estas van desde limitaciones en el acceso y la privacidad hasta problemas de fragmentación o baja capacidad predictiva.

---

68 Ibid.

69 Ágata es una agencia de analítica de datos creada por una alianza entre entidades del Distrito de Bogotá. En conjunto con la Secretaría de Desarrollo Económico, lanzó la plataforma "Crédito Peso a Peso", que utiliza datos públicos (como registros sociales, servicios públicos y catastro) para generar calificaciones crediticias alternativas.

70 BID & DNP. (2023). Consultoría para plantear sobre modelos de calificación crediticia para mipymes, con información alternativa. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/consultoria-plantear-recomendaciones-sobre-modelos-calificacion-crediticia-mipymes-con-informacion-alternativa.pdf

Por ello, su uso debe estar guiado por criterios éticos claros y marcos regulatorios robustos, con el fin de mitigar riesgos de sesgo, discriminación o prácticas abusivas.

En este contexto, es clave promover una mayor articulación entre los datos alternativos y los modelos de scoring[71]. La combinación de fuentes tradicionales y alternativas incrementa el poder predictivo de los modelos. Se recomienda trabajar inicialmente con puntajes y variables ofrecidas por proveedores de datos, más que con datos crudos, para facilitar su uso por parte de entidades financieras y organismos públicos.

Así, Open Finance y el uso de datos alternativos representan una oportunidad concreta para transformar la inclusión financiera, especialmente en contextos donde los modelos tradicionales han sido insuficientes. Su implementación efectiva exige no solo marcos regulatorios claros y mecanismos tecnológicos interoperables, sino también una estrategia coordinada que promueva la confianza, la protección de datos y el uso responsable de la información. Articular estas herramientas con modelos de evaluación crediticia más precisos y accesibles permitirá avanzar hacia un sistema financiero más equitativo, transparente y adaptado a las realidades de personas y empresas históricamente excluidas.

El caso colombiano: Open Finance y Open Data

A continuación se presenta un breve recuento sobre la regulación de Open Finance en Colombia, haciendo énfasis en las lecciones aprendidas y en las oportunidades que se observan. En el país, los reguladores iniciaron a indagar y a explorar sobre los diferentes enfoques regulatorios frente a Open Banking y, posteriormente, Open Finance desde 2021. En 2022 el país expidió la primera regulación específica sobre Open Finance, y en 2023, a través del Plan Nacional de Desarrollo, se creó el Esquema de Datos Abiertos para la Inclusión Financiera y Crediticia (Artículo 89 Ley 2294 de 2023). En los últimos años, la regulación se ha actualizado buscando generar mejores condiciones para el desarrollo del sistema de Open Finance.

En materia regulatoria, la normatividad relacionada con Open Finance fue expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, específicamente, ha sido preparada y evaluada por la URF. Esta asignación fue posible debido a que el Ministerio de Hacienda cuenta con competencias constitucionales en materia de inclusión financiera y regulación del SPBV. Centralizar el diseño normativo en esta entidad ha permitido una mayor coherencia en las actualizaciones y desarrollos posteriores del marco regulatorio. En este mismo esquema, la SFC, como autoridad de supervisión y vigilancia del sistema financiero, recibió las facultades necesarias para implementar y dar seguimiento a la operación del sistema.

71 Ibid.

Respecto al caso de finanzas abiertas, el Gobierno de Colombia expidió el Decreto 1297 de 2022, mediante el cual definió el marco regulatorio para que las entidades financieras implementaran este esquema. Específicamente, el Decreto 1297 contempla los siguientes aspectos del marco normativo:

- define las reglas para la transferencia de datos de consumidores entre entidades financieras y terceros receptores de datos;
- promueve el desarrollo de ecosistemas digitales;
- impulsa la comercialización de la tecnología por parte de entidades financieras;
- reglamenta la iniciación de pagos;
- y genera estándares para la protección del consumidor.

Al respecto, se debe mencionar que esta primera regulación adoptó un enfoque voluntario.

Decreto 1297 de 2022: Open Finance voluntario

Como se mencionó anteriormente, la regulación sobre Open Finance puede ser analizada desde tres componentes principales: i) los incentivos para los participantes, ii) los estándares de protección del consumidor, y iii) la generación de condiciones técnicas para facilitar el intercambio de datos entre diferentes agentes. A continuación, se describe el marco propuesto por el Decreto 1297 de 2022 y que fue posteriormente desarrollado por la Circular Externa 004 de 2024 de la SFC.

Incentivos para los participantes

Una de las principales características del Decreto 1297 de 2022 es que planteó un Sistema de Finanzas Abiertas voluntario. Lo anterior, implica que las entidades financieras, que en este caso participan en estos sistemas como proveedores de datos, podían decidir si querían participar en el esquema o no. Al respecto, se debe mencionar que, a nivel mundial, los reguladores han tomado distintas aproximaciones frente a este punto: hay jurisdicciones donde la participación es voluntaria, en otras donde es obligatoria[72] para todas las entidades, y otros casos donde esa obligatoriedad se plantea para los actores más grandes del mercado en términos de clientes o transacciones[73].

72 Este es el caso de la Unión Europea a través del PSD2.

73 Este es el caso de Brasil y del Reino Unido.

De cara a la decisión que tienen los reguladores frente a la obligatoriedad, la OCDE[74] resalta que ambos enfoques pueden ser adecuados, pero que es fundamental tener en cuenta cuáles son los incentivos pertinentes para generar las condiciones que garanticen el flujo de datos. En particular, estos incentivos suelen estar asociados al hecho de que, los proveedores de datos, las instituciones financieras (en especial las más tradicionales), pueden incurrir en costos al compartir los datos o puede que obtengan un beneficio al poseer los datos sobre los consumidores financieros de manera exclusiva. Bajo los esquemas voluntarios se busca generar las condiciones para que los incumbentes puedan recuperar los costos asociados a compartir los datos o a mantener las API's necesarias para generar ese intercambio automático.

Además de generar estándares que actúen como incentivos para promover la participación de diferentes actores en esquemas de Open Finance, también se pueden generar incentivos económicos donde aquellos participantes que otorgan el acceso a sus datos reciben una compensación. Sin embargo, se debe mencionar que la política de precios cumple un rol fundamental en impulsar (o desincentivar) la participación de los agentes y la innovación. Cuando los precios son muy altos, pueden no existir incentivos para incluir a los segmentos más pobres de la sociedad y, por tanto, se afecta el objetivo de inclusión financiera asociado a Open Finance[75].

Ahora bien, en Colombia los reguladores en 2022 decidieron optar por un esquema voluntario donde se estableció que:

"Artículo 2.35.8.1.1. Tratamiento de la información. Las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia ***podrán*** *tratar la información que los consumidores financieros autoricen de manera previa, expresa e informada. En todos los casos debe darse estricto cumplimiento a las normas relacionadas con protección de datos y hábeas data de las que tratan las Leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012 o demás normas que las modifiquen, sustituyan o adicionen."* (Subrayado por fuera del texto original)

En consecuencia, Colombia inició la reglamentación de Open Finance estableciendo que serían las entidades vigiladas las que decidirían si darían acceso a los Terceros Receptores de Datos a los datos de los consumidores financieros. De acuerdo con esta decisión, se reconocieron facultades a la SFC para que esta entidad estableciera los estándares tecnológicos, de seguridad y otros considerados para poner en marcha el sistema. Lo anterior, se debe resaltar, se enmarca en las recomendaciones de la OCDE donde se plantea que, en esquemas voluntarios, los incentivos para la participación se deben derivar de la existencia de estándares claros.

---

74 OECD. (2023). Open finance policy considerations. OECD Business and Finance Policy Papers, OECD Publishing, Paris. Disponible en: https://doi.org/10.1787/19ef3608-en

75 CGAP, BIS, IMF, UNSGSA, & World Bank. 2024. "Key Considerations for Open Finance." CGAP. Disponible en: https://www.cgap.org/research/key-considerations-for-open-finance

En febrero de 2024, la SFC expidió la Circular Externa 004 de 2024[76] donde estableció los lineamientos para el intercambio de la información, las normas que se debían seguir para obtener el consentimiento y los mecanismos para que las entidades financieras vincularan a los Terceros Receptores de Datos. De acuerdo con la visión de la SFC, esta Circular Externa 004 de 2024 contribuiría para poner en marcha el sistema debido a que delimita claramente cuáles debían ser los estándares técnicos y tecnológicos para compartir los datos. De esta manera, las entidades financieras no deberían pedir nada más a los Terceros Receptores de Datos y así podrían iniciar con el intercambio de información.

Sin embargo, sin una claridad frente a la obligatoriedad, el Sistema de Finanzas Abiertas en Colombia tuvo avances muy limitados. Particularmente, muchas de las fintechs de Colombia Fintech que buscaban participar como Terceros Receptores de Datos se enfrentaron a obstáculos para establecer alianzas con los bancos debido a la falta de obligatoriedad. Sin esta, las entidades no tenían ni el interés ni los incentivos para compartir la información que, en muchos casos, les ha permitido tener una ventaja competitiva. Como se explicará más adelante, ante esta situación, en Colombia los reguladores presentaron un nuevo proyecto de decreto que cambia la aproximación de Open Finance de una voluntaria a una de carácter obligatorio.

Protección de los consumidores y de sus datos

El eje fundamental de los Sistemas de Open Finance es el consumidor y sus datos. Cada una de las definiciones sobre estos esquemas hace un énfasis particular en señalar que estos sistemas no solo se configuran cuando hay un intercambio de datos, sino cuando ese intercambio tiene como condición previa **el consentimiento previo, expreso e informado de los consumidores**. En consecuencia, los reguladores en Colombia y en distintos países han tomado medidas claras para generar esas condiciones y, particularmente, garantizar un correcto tratamiento de la información.

En Colombia, el "habeas data" es un derecho fundamental consagrado en la Constitución Política, el cual permite a las personas controlar y proteger su información personal. Para garantizar este derecho se han establecido marcos normativos robustos, principalmente a través de la Ley 1266 de 2008 y la Ley 1581 de 2012. Estas leyes son aplicables a todas las entidades vigiladas por la SFC, así como a cualquier persona natural

76 Las Circulares Externas son "Son comunicaciones de carácter general, por medio de las cuales la Superintendencia Financiera de Colombia imparte instrucciones y expide normas generales de imperativo cumplimiento para las entidades vigiladas, fija doctrina o manifiesta su posición institucional frente a temas de su competencia."

o jurídica que acceda o trate datos personales. Estas normas establecen principios, definen los tipos de datos que pueden ser tratados y la forma en que deben circular, sentando las bases para la apertura de datos de consumidores financieros.

En relación con este punto y su conexión con Open Finance, los reguladores optaron por mantener la legislación vigente, estableciendo que el intercambio y tratamiento de la información en estos esquemas debe cumplir con lo dispuesto en dichas normas. Para promover el desarrollo de Open Finance, se busca aprovechar la legislación existente en materia de datos personales y adaptarla a este nuevo contexto. De esta manera, se asegura que los participantes en Open Finance estén familiarizados con la regulación y apliquen los principios de protección de datos al acceso y uso de la información en este nuevo entorno.

Ahora bien, la Circular Externa 004 de 2024 establece que las entidades financieras deben obtener el consentimiento explícito del consumidor para compartir datos, proporcionar una gestión de autorización accesible y cumplir con las leyes de protección de datos. Adicionalmente, esta Circular dicta que las entidades financieras deben divulgar públicamente a los consumidores los diferentes aspectos asociados al tratamiento de datos, por ejemplo, en términos de si hay una retribución económica asociada a ese acceso.

Infraestructura tecnológica

En los esquemas de Open Finance se ha destacado que la existencia de cierto nivel de interoperabilidad es fundamental para garantizar su correcto funcionamiento en el largo plazo. Lo anterior se debe a que esta característica permite el intercambio fluido de la información entre los proveedores de datos y los terceros receptores de datos. Esto se puede lograr mediante la armonización de los formatos de datos y la interoperabilidad de las interfaces utilizadas para el intercambio de datos. La estandarización es necesaria para que el intercambio sea rentable.

Actualmente, la fragmentación de las soluciones y API's conduce a una falta de interoperabilidad y mayores costos. Si bien hay ejemplos limitados de estándares de interoperabilidad de datos en los países de la OCDE, algunas iniciativas están en marcha, como la legislación de datos inteligentes propuesta en el Reino Unido. En Australia, por ejemplo, se desarrollan estándares de datos para la legislación de derechos de datos del consumidor. En algunas jurisdicciones, como Suiza, se están promoviendo estándares comunes para las interfaces de datos. En general, es importante resaltar que el uso de estándares comunes para las APIs podría reducir los costos para los proveedores externos (en adelante "TPP") y promover la innovación.

También se pueden generar estándares establecidos por los reguladores. En Colombia, a través de la Circular Externa de la SFC, el supervisor financiero definió los estándares para el intercambio de la información. Particularmente, las entidades deben implementar protocolos seguros para el intercambio de datos, incluyendo el formato JSON, la arquitectura RESTful, los estándares ISO 20022, los perfiles de seguridad FAPI 2.0, la autorización OAuth 2.0 y el cifrado TLS. Frente a esto, se debe resaltar que la adopción de estándares puede ser costosa y demorada, por lo que la industria ha resaltado la importancia de los periodos de transición y la habilitación de mecanismos alternativos como el web scrapping y el whitelisting para facilitar el intercambio de información.

Un nuevo escenario para colombia: Open Finance Obligatorio

En 2023 la estrategia de Open Finance en el país se complementó y fortaleció con la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Con la inclusión del artículo 89, el país avanzó hacia la promulgación de una estrategia de datos y finanzas abiertas para la inclusión financiera. Este artículo será reglamentado por el Gobierno Nacional, con el apoyo de la SFC, para promover una economía abierta que genere bienestar para los colombianos.

Particularmente, el artículo 89 establece lo siguiente:

> *"ARTÍCULO 89. ESQUEMA DE DATOS ABIERTOS PARA LA INCLUSIÓN FINANCIERA. Con el propósito de promover la competencia y la innovación para la inclusión financiera y crediticia, las entidades estatales que conforman las ramas del poder público y todas las personas jurídicas de naturaleza privada, deberán dar acceso y suministrar toda aquella información que pueda ser empleada para facilitar el acceso a productos y servicios financieros, sin perjuicio de las excepciones a su acceso y las garantías de reserva de la información, previstas en la normatividad vigente.*
>
> *El Gobierno nacional, reglamentará lo establecido en el presente artículo, en especial, las reglas para garantizar el adecuado funcionamiento del esquema, los destinatarios y las condiciones de acceso a la información, los estándares de seguridad, operativos, tecnológicos y los demás aspectos necesarios para cumplir el propósito de facilitar el acceso a productos y servicios financieros.*
>
> *Sin perjuicio de lo previsto en este artículo, el tratamiento de los datos personales se regirá por lo establecido en las Leyes Estatutarias 1712 de 2014, 1266 de 2008, 1581 de 2012, 2157 de 2021, o aquellas que las modifiquen o sustituyan, así como sus normas reglamentarias."*

Al respecto de este Esquema de Datos Abiertos, se debe resaltar que se refiere a un desarrollo posterior a Open Finance debido a que los datos a los que se puede acceder y usar comprenden a toda la sociedad, inclusive, al sector público. A pesar de que desde Colombia Fintech impulsamos y celebramos la inclusión de este artículo dentro de una ley, resaltamos que el primer caso de uso de Open Data debía ser Open Finance. En últimas, este artículo ha sido fundamental para que los reguladores financieros reconocieran los retos asociados al esquema voluntario y hayan cambiado su aproximación.

La URF publicó para comentarios el Proyecto de Decreto *"Por medio del cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con el Sistema de Finanzas Abiertas"* que busca, entre otras cosas, transitar de un esquema voluntario a uno de carácter obligatorio de acuerdo con lo estipulado por el artículo 89 de la Ley 2294 de 2023. Frente a la obligatoriedad en el Sistema de Finanzas Abiertas se plantea que ante la incorporación del artículo 89 sobre el Esquema de Datos Abiertos para la Inclusión Financiera y Crediticia en el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 2294 de 2023) era necesario que se reconociera el cambio de aproximación frente al esquema de Finanzas Abiertas.

Se debe mencionar que el nuevo proyecto de decreto reconoce los avances asociados a la regulación del Sistema de Finanzas Abiertas en el país, y avanza hacia el desarrollo de componentes adicionales relacionados al mismo como el sistema de gobernanza. Particularmente, este marco normativo desarrolla los siguientes aspectos:

1. Ámbito de aplicación, objetivos y principios del sistema de finanzas abiertas:

› Se definen los objetivos de política pública de este Sistema entre los que sobresale la promoción del bienestar financiero de la población, velar por la protección y los derechos e intereses de los Titulares; y promover la interoperabilidad del sistema.

› Se incluyen nuevas definiciones y conceptos con el propósito de identificar a los participantes del sistema, sus funciones y su calidad de acuerdo con el marco definido por las leyes en materia de protección de datos personales. Lo anterior, tiene el propósito de generar mayor claridad frente al rol de cada participante como responsable o encargado del tratamiento, y, en consecuencia, sus deberes y responsabilidades.

› Nueva definición del Sistema de Finanzas Abiertas: "el conjunto de **normas, estándares, infraestructuras y participantes** que interactúan para **permitir el acceso y suministro estandarizado de los datos personales** que reposan en las entidades financieras, **previa autorización de su Titular**, para **promover la inclusión, la innovación y la competencia en el sistema financiero".**

2. Alcance de la obligatoriedad:

› Reconociendo el cambio de orientación que planteó el artículo 89 de la ley 2294 de 2023, este Proyecto de Decreto establece que estarán obligadas a participar en el Sistema de Finanzas Abiertas "su aplicación se circunscribe a las entidades que desarrollan actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el aprovechamiento, manejo e inversión de recursos captados del público". Al respecto, se debe resaltar que la obligatoriedad no se da por una segregación por un número de participantes, **sino por entidades que operan bajo una misma licencia financiera.**

› Se establece que las entidades obligadas deberán participar en calidad de **proveedores de datos** y deberán implementar protocolos de intercambio automático de información que les permitan atender solicitudes de información por parte de los terceros receptores de datos, previa autorización de su titular, de una forma segura, expedita y estandarizada.

› Frente al tipo de información se establece que corresponderá a **datos personales semiprivados de los consumidores financieros y a datos personales públicos y semiprivados de las entidades financieras.**

› **Particularmente estos datos serán los siguientes:**

- Información sobre el uso de productos y servicios financieros por parte del consumidor financiero, incluyendo, entre otros, productos de depósito, crédito, aseguramiento e inversión.
- Información de vinculación otorgada por el Titular para acceder a productos y servicios financieros.
- Información sobre las características generales de los productos y servicios financieros ofrecidos por las entidades financieras.
- El servicio de iniciación de pagos.

› **Gradualidad en la obligatoriedad:** Se propone una implementación gradual de la obligatoriedad por tipo de licencia financiera. Los establecimientos bancarias y entidades financieras deberán exponer la información en un plazo de 6 y 12 meses, respectivamente, **contados a partir de la publicación de los estándares de información que serán definidos por el esquema de gobernanza.**

3. Roles y responsabilidades de los participantes

› En este nuevo proyecto de decreto se definen como participantes los siguientes:

› Proveedor de Datos:
- ›Personas jurídicas que brindan acceso a los datos personales que almacenan previa autorización del Titular.
- ›Entidades vigiladas o no vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia
- ›Responsables del tratamiento de datos

› Proveedor de Servicios de Acceso:
- ›Persona jurídica que intermedia el acceso de los Terceros Receptores de Datos a la información almacenada por los Proveedores de Datos.
- ›Entidades Administradoras de Sistemas de Pago de Bajo Valor (en adelante "EASPBV") y entidades no vigiladas por la SFC.
- ›Encargados del Tratamiento

› Tercero Receptor de Datos:
- ›Persona jurídica que accede a los datos del Titular directamente o a través de un Proveedor de Servicios de Acceso, para tratarlos conforme a la autorización recibida por éste.
- ›Entidades vigiladas o no vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.
- ›Responsables del tratamiento

4. Costos de acceso

› Se establece que los Proveedores de Datos podrán cobrar tarifas de acceso "orientadas a remunerar únicamente el costo incurrido para habilitar el intercambio de datos personales en el sistema de finanzas abiertas".

› Sin embargo, se propone que estas tarifas deben determinarse en factores objetivos para evitar que éstas se constituyan en una barrera de acceso para los Terceros Receptores de Datos.

5. Principio de reciprocidad

› Se enmarca en la necesidad de generar los incentivos correctos para los distintos participantes en el Sistema de Finanzas Abiertas buscando que todo Tercero Receptor de Datos deberá participar también en calidad de proveedor de datos.

› Adicionalmente, frente a los incentivos asociados a la participación de diferentes actores en el sistema, sobresale la definición e incorporación del Principio de Reciprocidad. A nivel internacional, el establecimiento de mecanismos de reciprocidad hace parte de los mecanismos que también incentivan la participación de diferentes actores en estos sistemas.

› En la práctica este principio establece que si un Tercero Receptor de Datos participa en el Sistema de Finanzas Abiertas, también debe tener el rol de Proveedor de Datos, es decir, facilitar también el acceso a los datos que almacena.

6. Esquema de gobernanza

› En una primera instancia, la Secretaría Técnica estaba contemplada para ser ejercida por la SFC que estaba encargada de definir los grupos de trabajo y el cronograma. En ese sentido, se iba a priorizar la creación de grupos de trabajo para estandarizar la exposición de datos asociados al uso de productos de depósitos a la vista.

› En contraste, según lo contemplado en la segunda versión del proyecto de decreto, ya no se contemplaría un sistema de gobernanza, sino que la coordinación entre las diferentes instancias se realizaría a través de la determinación de estándares. La creación y publicación de estos estándares sería responsabilidad de la SFC, y la interacción con el sector privado se daría a partir de comentarios. Así, bajo esta nueva versión, se impuso la obligación a la SFC de publicar un cronograma de trabajo en un plazo máximo de 6 meses que debe establecer la prioridad de los estándares requeridos para la información transaccional de los productos de depósito a la vista y la iniciación de pagos. Una vez sea publicado este cronograma de trabajo, la SFC deberá publicar los estándares en un plazo máximo de 9 y 18 meses.

› El esquema de gobernanza será complementado con espacios controlados de prueba y se plantea como un esquema público-privado.

› Adicionalmente, debe precisarse que, en caso de contemplarse un modelo de gobernanza para implementar el sistema, las entidades públicas que ejerzan su secretaría técnica y actúen como entidad de decisión, deben contar con los recursos económicos y humanos necesarios y suficientes para llevar a cabo este rol. Esto sería un elemento determinante para que la entidad que llegue a ejercer esa secretaría pueda cumplir con los retos que esa labor implica.

› Como conclusión, la SFC está encargada de definir las condiciones de seguridad, transparencia y eficiencia en los estándares relativos a los servicios de iniciación de pagos. Lo anterior, sin perjuicio de la regulación que expida la Junta Directiva del Banco de la República en relación con Bre-B de conformidad con el esquema interoperable de órdenes de pago y transferencias de fondos inmediatas.

7. Directorio de participantes

› Reconociendo las limitaciones generadas por el modelo actual basado en la validación individual puede plantear limitaciones al sistema de finanzas abiertas, se establece la creación y administración de un directorio a cargo de la SFC con los siguientes propósitos: **i) publicitar las entidades que cumplen con los requisitos necesarios para participar en el sistema, ii) dar acceso a los datos de contacto de los participantes, y iii) dotar de seguridad y confianza al sistema de finanzas abiertas.**

8. Actividades de los terceros de confianza

› Se propone la creación de la actividad de "Tercero de Confianza" que solo podrá ser ejercida por EASPBV.

› Se propone que sus funciones sean las siguientes: i). verificación de que los participantes no vigilados cumplan con los requisitos necesarios para participar en el Sistema de Finanzas Abiertas y ii). Actuar como intermediarios ante el directorio de participantes gestionando la inclusión, modificación o retiro de estos participantes no vigilados por la SFC.

› Frente a este punto desde Colombia Fintech hemos llamado la atención sobre la importancia de crear un licencia específica para ejercer este rol debido a la importancia en el adecuado funcionamiento del esquema. Es cierto que la existencia de estos participantes contribuye a garantizar el acceso a diferentes actores en un entorno con altos estándares de tecnología para compartir los datos, pero se debe evitar la existencia de potenciales conflictos de interés.

9. Indicadores de seguimiento y monitoreo del sistema de finanzas abiertas

› Estos indicadores tendrán el propósito de hacer seguimiento al desarrollo del sistema de finanzas abiertas y generar evidencia sobre posibles ajustes regulatorios.

› La entidad encargada de formular los indicadores será la SFC.

C. Propuestas para profundizar el desarrollo del Sistema de Finanzas Abiertas y del Esquema de Datos Abiertos para la Inclusión Financiera y Crediticia en Colombia

Propuesta 1

Gobernanza público-privada: construyendo estándares con todos los actores

Explicación

El éxito del Sistema de Finanzas Abiertas y del futuro Esquema de Datos Abiertos para la inclusión financiera y crediticia en Colombia requiere una estructura de gobernanza que garantice la participación activa de todos los actores del ecosistema. No obstante, el modelo adoptado por el proyecto de decreto reglamentario delega exclusivamente en la SFC la definición de los estándares técnicos, sin contemplar una instancia formal de coordinación público-privada. Esta centralización de funciones reduce los espacios de deliberación y limita el aporte de terceros, incluidas las fintechs, a la construcción de un sistema interoperable, eficiente y centrado en el usuario.

Esta ausencia de una gobernanza participativa contradice el espíritu del artículo 89 de la Ley 2294 de 2023, que establece como propósito la promoción de la competencia y la innovación a partir del uso de datos. En la práctica, sin una instancia de gobernanza multiactor que articule esfuerzos técnicos, regulatorios y operativos, se corre el riesgo de diseñar un sistema que no responda a las necesidades reales del mercado ni a los principios de apertura, pluralidad y escalabilidad propios de los esquemas de finanzas abiertas.

Propuesta

Incluir un artículo dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030, en virtud del cual, se establezca la creación una instancia de gobernanza

para el Sistema de Finanzas Abiertas y, eventualmente, del Esquema de Datos Abiertos (según lo establecido por el artículo 89 de la Ley 2294 de 2023) que logre articular, y definir el intercambio de datos con propósitos asociados a la inclusión financiera y crediticia, que van más allá del perímetro regulatorio de la SFC:

***"Artículo XX. Instancia de gobernanza para el Sistema de Finanzas Abiertas y el Esquema de Datos Abiertos**. Con el propósito de garantizar la implementación efectiva, coordinada y segura del Sistema de Finanzas Abiertas y el Esquema de Datos Abiertos, el Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Superintendencia Financiera de Colombia y la Unidad de Regulación Financiera, establecerá una instancia de gobernanza de carácter público-privado, que permita la definición técnica y operativa del Sistema de Finanzas Abiertas.*

La instancia de gobernanza deberá configurarse como un espacio técnico, plural y representativo, que garantice la participación efectiva de todos los actores del ecosistema. Su funcionamiento se regirá por reglas previamente definidas que establezcan su estructura, los procedimientos de deliberación y toma de decisiones, así como los mecanismos de coordinación interinstitucional que se requieran.

El modelo de gobernanza público-privada operará con base en los principios de transparencia, neutralidad y promoción de la innovación.

El Gobierno Nacional deberá garantizar los recursos presupuestales necesarios para su funcionamiento, sin perjuicio de que las entidades participantes, vigiladas y no vigiladas, realicen contribuciones proporcionales, en los términos que defina el Reglamento Operativo.

El Reglamento Operativo definirá, al menos, los siguientes aspectos:

I. La estructura de la instancia de gobernanza;
II. Los criterios para la participación de las entidades públicas y privadas;
III. Las reglas de deliberación y toma de decisiones;
IV. Los criterios de asignación y control de los recursos;
V. Los mecanismos de rendición de cuentas;
VI. Los lineamientos técnicos y operativos sobre los cuales se desarrollarán ambos sistemas".

Justificación

La implementación de un Sistema de Finanzas Abiertas en Colombia requiere una arquitectura institucional que garantice su desarrollo técnico, la coordinación entre autoridades y actores del mercado, y la participación efectiva de entidades vigiladas y no vigiladas en condiciones equitativas.

En este contexto, la creación de una instancia de gobernanza público-privada constituye un elemento esencial para asegurar la legitimidad, interoperabilidad y sostenibilidad del sistema.

La evidencia internacional ha demostrado que los esquemas de gobernanza colaborativa generan mayores niveles de adopción, estandarización y confianza. Esto es especialmente relevante en sistemas que, como el de Finanzas Abiertas, dependen de la cooperación entre múltiples participantes para definir estándares de intercambio de datos, condiciones de acceso, mecanismos de protección al consumidor y criterios de responsabilidad.

En el caso colombiano, si bien el artículo 89 de la Ley 2294 de 2023 establece el mandato de promover la competencia y la innovación para la inclusión financiera en el acceso a productos y servicios financieros, el proyecto de decreto reglamentario (actualmente en discusión) concentra la secretaría técnica en cabeza de la SFC, lo cual limita la deliberación plural y técnica de las fintechs como entidades no vigiladas por la SFC. La propuesta normativa busca corregir este desequilibrio y habilitar un marco que permita al Gobierno estructurar un esquema de gobernanza que articule a todos los actores del ecosistema, con reglas claras, objetivos definidos.

Además, una gobernanza efectiva permitirá abordar retos como los altos costos de implementación para entidades pequeñas, los riesgos derivados de la asimetría en el acceso a la infraestructura tecnológica y la necesidad de generar confianza entre los consumidores. La adopción de esta medida contribuirá a consolidar una economía digital más abierta, dinámica y competitiva. La existencia de una gobernanza, como instancia de diálogo y discusión, puede permitir avanzar el desarrollo de criterios para garantizar la interoperabilidad, viabilidad económica y confianza en el sistema, fortaleciendo su sostenibilidad y legitimidad.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Unidad de Regulación Financiera.
- Superintendencia Financiera de Colombia.

Propuesta 2

Acelerando la inclusión financiera mediante datos abiertos estratégicos

Explicación

El desarrollo del Esquema de Datos Abiertos para la Inclusión Financiera y Crediticia exige establecer una hoja de ruta clara y progresiva sobre los conjuntos de datos que deben ser liberados y utilizados prioritariamente. En esta etapa inicial, resulta fundamental que el Gobierno Nacional priorice casos de uso estratégicos que permitan demostrar el valor de los datos abiertos en la promoción del crédito, la innovación financiera y la ampliación del acceso al sistema financiero formal.

Entre estos casos de uso destacan los conjuntos de información que reposan en las bases de datos de diversas entidades públicas como la DIAN, el DANE, las empresas de servicios públicos y las compañías del sector de telecomunicaciones, los cuales pueden facilitar la evaluación de riesgo, la segmentación de productos y la mejora de los modelos de análisis crediticio.

Propuesta

Incluir un artículo en el Plan Nacional de Desarrollo en virtud del cual, el Gobierno Nacional deba adoptar una agenda de casos de uso que deberían ser priorizados para la implementación del Esquema de Datos Abiertos buscando alcanzar sus objetivos estratégicos: inclusión financiera e inclusión crediticia, de la siguiente manera:

"Artículo XX. Agenda de implementación del Esquema de Datos Abiertos para la Inclusión Financiera y Crediticia. *El Gobierno Nacional impulsará la implementación progresiva del Esquema de Datos Abiertos para la Inclusión Financiera y Crediticia a través de una agenda de implementación que priorice una serie de casos de uso que profundicen la inclusión financiera y crediticia.*

Dicha agenda deberá definir y desarrollar los criterios para que los primeros casos de uso se deriven del uso de la información tributaria de los contribuyentes; la información sobre los hogares administrada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia (DANE); y la información sobre el uso de servicios ofrecidos por las compañías de telecomunicaciones. El uso de esta información deberá orientarse a facilitar el desarrollo de productos y servicios financieros que promuevan la inclusión financiera, la innovación y el acceso efectivo al sistema financiero, en beneficio de diversos sectores económicos.

Parágrafo 1. El tratamiento y uso de la información deberá realizarse conforme a la regulación vigente en materia de protección de datos personales, reserva fiscal y acceso a la información pública. El Gobierno nacional definirá, mediante reglamentación, los criterios técnicos, operativos y jurídicos que garanticen el cumplimiento de dichas disposiciones, así como los mecanismos de anonimización, agregación o clasificación necesarios para tal fin".

Justificación

La participación activa de las entidades públicas en el Esquema de Datos Abiertos para la inclusión financiera y crediticia es un paso esencial para garantizar el impacto transformador de este instrumento en la economía. Las entidades estatales concentran información de alto valor, cuya apertura controlada y responsable, conforme a la regulación vigente en materia de protección de datos personales y reserva fiscal, permite generar soluciones financieras más inclusivas, eficientes y adaptadas a las necesidades reales del Esquema de Datos Abiertos para la inclusión financiera y crediticia.

La priorización de casos de uso en la regulación que involucren la información contenida en diversas bases de datos de las entidades públicas pertenecientes a los sectores tributario, de servicios públicos, telecomunicaciones, entre otros, responde a su alto potencial para mejorar la evaluación de riesgo, facilitar la segmentación de usuarios y viabilizar productos financieros alternativos para sectores tradicionalmente excluidos del sistema financiero. En particular, datos estructurados sobre historial de cumplimiento tributario, consumo de servicios y patrones de pago del ciudadano colombiano pueden fortalecer los modelos de análisis de riesgo, apoyar el desarrollo de productos financieros innovadores.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Unidad de Regulación Financiera.
- Superintendencia Financiera de Colombia.

Propuesta 3

Empoderando al ciudadano: educación sobre datos para un crédito más justo y accesible

Explicación

Que el Gobierno Nacional implemente una política pública enfocada en que la ciudadanía comprenda el valor de su información financiera y el impacto que ésta tiene de cara al acceso al crédito es un paso necesario de cara a la debida implementación de un Esquema de Datos Abiertos en Colombia. La política pública y su oportuna implementación, encuentra sustento en fortalecer la capacidad de entendimiento de sectores poblacionales tradicionalmente aislados en interiorizar como sus comportamientos financieros -como el pago de impuestos, créditos de consumo o educativos- inciden directamente en su inclusión formal en el sistema financiero, tanto con entidades financieras tradicionales como fintechs.

Propuesta

"Artículo XX. Política pública de educación financiera sobre el valor de la información personal. *El Gobierno Nacional formulará e implementará una política pública de educación financiera orientada a promover el entendimiento de la ciudadanía sobre el valor de su información financiera personal y su impacto en el acceso al crédito. Esta política tendrá como finalidad fortalecer la inclusión financiera, la toma de decisiones informadas y el uso responsable de los productos ofrecidos en el sistema financiero tradicional y no tradicional.*

La política pública se regirá por los principios de inclusión, protección de datos personales, enfoque diferencial y territorial, e interoperabilidad digital.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público liderará su formulación, la Unidad de Regulación Financiera y la Superintendencia Financiera de Colombia. Las entidades territoriales podrán participar en su implementación según su ámbito de competencia.

La estrategia incluirá campañas pedagógicas, el diseño de contenidos específicos para diferentes grupos poblacionales y el uso de canales digitales, institucionales y comunitarios. El Gobierno Nacional podrá promover alianzas con actores del sistema financiero para ampliar su cobertura, sin que ello implique delegación de funciones públicas."

Justificación

La implementación de una política pública que contextualice a la ciudadanía sobre el valor de su información financiera es esencial para garantizar una participación informada y consciente en esquemas como el de Finanzas Abiertas y de Datos Abiertos. En Colombia, amplios sectores poblacionales desconocen cómo sus comportamientos financieros inciden directamente en su historial crediticio y, en consecuencia, el acceso al crédito tradicional y digital.

Esta situación se ve agravada por disposiciones normativas como la Ley de "Borrón y Cuenta Nueva 2.0" que, si bien, persigue objetivos legítimos con la inclusión y la materialización del derecho al olvido, sus efectos prácticos pueden restringir la disponibilidad de información y datos históricos fundamentales para una adecuada evaluación del riesgo y el otorgamiento de créditos.

A nivel internacional, existen diversos modelos de iniciativa normativa que respaldan la implementación de una política pública para la concientización e interiorización en sectores poblacionales. En Estados Unidos, fue incorporada la *Financial Literacy and Education Commission* - Comisión para la Educación y la Alfabetización Financiera - (FLEC por sus siglas en inglés) a través de la *FACT Act* de 2003[77]. En concreto, a través de su reporte *Strategy for Assuring Financial Empowerment* - Iniciativa para Asegurar el Empoderamiento Financiero - (SAFE por sus siglas en inglés) al Congreso de los Estados Unidos perteneciente al periodo 2023-2024. El FLEC demostró considerables avances en cuanto a las actividades desarrolladas para promover la alfabetización de la población estadounidense, incluyendo estrategias enfocadas en: (i) la concientización de los impactos financieros por los cambios climáticos; (ii) alfabetización financiera; (iii) programas para los adultos mayores y personas con condiciones de discapacidad; y (iv) avances en la expedición de material digital[78].

Como punto adicional, el Banco Central de Francia adoptó en 2022 una política pública enfocada en la educación financiera, reconociendo su rol como eje estratégico dentro la inclusión financiera. Denominada la "*Stratégie nationale d'inclusion financière*", liderada por el Ministerio de Economía, Finanzas y Recuperación, ejecutada en coordinación con el Banco Central de Francia, establece como uno de sus cinco ejes fundamentales el fortalecimiento de la educación financiera de la población. En particular, subraya la necesidad de mejorar la comprensión de los ciudadanos sobre los riesgos financieros asociados a la obtención de productos y

77 Financial Literacy and Education Commission. (2024). Strategy for Assuring Financial Empowerment (SAFE) Report Annual Report to Congress. Disponible en: https://home.treasury.gov/policy-issues/consumer-policy/financial-literacy-and-education-commission

78 Ibid.

servicios de esta índole, en especial, el crédito responsable y el uso de sus datos personales en decisiones financieras[79].

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Unidad de Regulación Financiera.
- Superintendencia Financiera de Colombia.

Propuesta 4

Garantizando inclusión e innovación con un regulador autónomo

Explicación

Crear un organismo autónomo especializado en la regulación y supervisión del Sistema de Datos Abiertos, con competencias unificadas hoy en la SIC y la SFC. Esta entidad actuará de forma independiente, pero coordinada con otras entidades para desarrollar casos de uso clave.

Propuesta

Crear la Autoridad Nacional de Datos y Finanzas Abiertas a través del Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030 de la siguiente manera:

"Artículo XX. *Créase la Autoridad Nacional de Datos Abiertos y Finanzas Abiertas, como organismo autónomo de carácter técnico, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, encargado de la regulación y supervisión del Sistema de Finanzas Abiertas.*

La Autoridad Nacional de Datos Abiertos y Finanzas Abiertas asumirá las competencias que ejerce la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de tratamiento de datos personales según lo dispuesto por las Leyes Estatutarias 1266 de

79 Banque de France & Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance. (2021). Stratégie nationale d'inclusion financière, págs. 8-10. Disponible en: https://www.banque-france.fr/sites/default/files/media/2021/10/11/snif-2021-vf.pdf

2008 y 1581 de 2012 y las normas que las reemplacen, complementen o deroguen y las competencias de la Superintendencia Financiera de Colombia en relación con la información financiera y la gobernanza del Sistema de Finanzas Abiertas.

El Gobierno Nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, regalmentará la estructura, organización, funcionamiento y le asignará un presupuesto a la Autoridad Nacional de Datos Abiertos y Finanzas Abiertas para su debido funcionamiento".

Justificación

La creación de la Autoridad Nacional de Datos Abiertos y Finanzas Abiertas se fundamenta en la necesidad de constituir un regulador especializado y autónomo que permita unificar los criterios normativos sobre la protección de datos personales en Colombia y su tratamiento en el marco del Sistema de Finanzas Abiertas que, en cualquier caso, fomente un marco normativo en favor de la inclusión, competencia e innovación del Sistema.

En la actualidad, la SIC es la máxima autoridad en materia de tratamiento de datos personales según lo dispuesto por la Ley 1266 de 2008, la Ley 1581 de 2012 y el Decreto 1377 de 2013 entre otras normas y, por su parte, según la última versión del proyecto de decreto publicado en junio de 2025 del Sistema de Finanzas Abiertas, la SFC será la entidad encargada de supervisar la información financiera de las entidades vigiladas y el esquema de open finance en Colombia. Esta dispersión en funciones administrativas y de vigilancia genera una dificultad para establecer lineamientos claros aplicables a los actores financieros vigilados y no vigilados, lo que limita la innovación en el mercado y reduce la seguridad jurídica al interior del sistema.

La necesidad de un regulador especializado y autónomo en materia de *open finance* no es ajena a la experiencia internacional. En el Reino Unido, la Financial Conduct Authority (FCA por sus siglas en inglés) ha sido la encargada de implementar el open banking con un enfoque regulatorio centrado en la competencia y la protección del consumidor. Por otra parte, la European Banking Authority (EBA por sus siglas en inglés) coordina los aspectos técnicos que permiten el funcionamiento y la interoperabilidad de la PSD2.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Congreso de la República.

IV.

c. Liberalización del dinero:

De lo complejo a lo Bre-B, pagos inmediatos al alcance de todos

Con el apoyo de: Brigard Urrutia

A. Explicación:

¿Qué son los pagos inmediatos interoperables y para qué sirven?

Respuesta corta: Los pagos inmediatos se refieren a los pagos que se realizan en tiempo real, y permiten una disposición inmediata de los fondos transferidos. Otra característica de estos pagos es su operación continua, permitiendo la disposición de recursos las 24 horas del día, los 365 días del año. Los pagos inmediatos permiten la modernización del sistema de pagos, lo que desincentiva el uso del efectivo y aumenta la inclusión financiera de segmentos que se habían visto relegados por el sistema financiero. Bre-B es la apuesta del Gobierno Nacional, liderada por el Banco de la República, para que Colombia tenga su propio Sistema de Pagos Inmediatos.

Los pagos inmediatos constituyen una funcionalidad clave en lo que respecta a la modernización del sistema de pagos, facilitando una transformación estructural hacia la liberalización del dinero. Estos sistemas permiten que los mensajes transaccionales sean transmitidos de forma inmediata y que los fondos estén disponibles casi en tiempo real para el beneficiario, ofreciendo una operación las 24 horas del día, los 365 días del año[80]. En otras palabras, eliminan los tiempos de espera y las restricciones horarias que históricamente han caracterizado a los mecanismos tradicionales de compensación y liquidación de fondos en la ejecución de transacciones, facilitando así una economía que opera en tiempo real.

El objetivo central de estos sistemas es optimizar el procesamiento de pagos minoristas, habilitando transferencias de fondos seguras, eficientes y accesibles para personas, empresas y gobiernos. Al reducir las fricciones operativas, los pagos inmediatos no solo mejoran la experiencia del usuario final, sino que también disminuyen los costos asociados a la gestión del dinero, agilizan los flujos financieros y promueven una mayor liquidez en el sistema económico. Su adopción representa un paso decisivo hacia una infraestructura financiera más interoperable, inclusiva y competitiva, en la cual el acceso al dinero digital no está condicionado por la intermediación bancaria tradicional ni por limitaciones tecnológicas o regulatorias.

Estos sistemas comprenden no solo la funcionalidad de transferencias en tiempo real, sino también la infraestructura tecnológica que los soporta, los PSP involucrados, las herramientas disponibles para el usuario final (como billeteras digitales, aplicaciones móviles o códigos QR) y el conjunto

80 Aurazo, J., Cantú, C., Frost, J., Kosse, A., & Velasquez, C. (2024). A revolution in digital payments: faster, user-friendlier and cheaper. Disponible en: https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap152_b_rh.pdf

normativo que regula el procesamiento y la entrega de los pagos[81]. A través de este conjunto de factores, el dinero adquiere una nueva característica en términos de agilidad, interoperabilidad, accesibilidad y seguridad. Se trata de una infraestructura compartida y regida por estándares comunes, que permite la interconexión efectiva entre distintos actores del ecosistema para ofrecer una experiencia de pago instantánea al usuario.

Elementos de un sistema de pagos inmediatos

La arquitectura de los pagos inmediatos se caracteriza por una serie de atributos esenciales que los convierten en una herramienta estratégica para avanzar en la democratización del acceso al dinero. De esta manera, el estudio *"Fast payments: design and adoption"*[82] identificó los elementos clave que deben guiar el diseño y la adopción de un sistema de pagos interoperable y los clasifican en los siguientes parámetros:

1. Enfoque en el usuario

El diseño de un sistema de pagos inmediatos verdaderamente efectivo debe tener como eje central al usuario final. Este enfoque implica ir más allá de la eficiencia técnica, priorizando la experiencia de uso y la capacidad del sistema para responder a las necesidades reales de personas, empresas y gobiernos. Una arquitectura centrada en el usuario no solo mejora la experiencia transaccional, sino que también contribuye a cerrar las brechas existentes en la oferta de servicios financieros, al anticipar necesidades emergentes y adaptarse a cambios en los hábitos de consumo.

Para que este enfoque sea efectivo, es fundamental garantizar una cobertura amplia de casos de uso relevantes. Dentro de estos se deberían incluir los pagos entre personas (en adelante "P2P"), a comercios (en adelante "P2B"), pagos entre empresas (en adelante "B2B") y transferencias desde el gobierno a ciudadanos (en adelante "G2P"). Así, la utilidad del sistema dependerá en gran medida de su capacidad para integrarse con naturalidad en la vida cotidiana de los usuarios, independientemente de su nivel de bancarización o familiaridad con el sistema financiero tradicional.

En esa línea, una de las funcionalidades más valiosas para facilitar la adopción es el uso de alias, es decir, identificadores más accesibles que

81 BIS. (2024). Faster digital payments: Global and regional. BIS Papers No. 152. Disponible en: https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap152.pdf

82 Frost, J., Wilkens, P. K., Kosse, A., Shreeti, V., & Velásquez, C. (2024). Fast payments: design and adoption. Disponible en: https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt2403c.htm

los números de cuenta convencionales, como el número de celular, el documento de identidad o el correo electrónico. Estas soluciones reducen fricciones en la experiencia de pago y permiten que personas con baja alfabetización financiera o digital interactúen con el sistema de forma más intuitiva.

Asimismo, un diseño centrado en el usuario debe contemplar el desarrollo de aplicaciones móviles estandarizadas, junto con interfaces de programación abierta que garanticen una integración fluida entre los distintos actores del ecosistema. Estas herramientas no solo simplifican la interacción con el sistema, sino que también favorecen la flexibilidad y personalización de los servicios. Esto permite que los proveedores adapten sus soluciones a las particularidades de cada segmento de usuarios.

A su vez, extender esta lógica a los pagos transfronterizos añade una dimensión estratégica. La posibilidad de realizar transferencias internacionales rápidas, seguras y de bajo costo no solo mejora la eficiencia en el envío de remesas y otras operaciones internacionales, sino que también abre nuevas oportunidades para que las empresas accedan a mercados globales. En conjunto, estos elementos son condiciones necesarias para asegurar una adopción masiva y sostenida de los pagos inmediatos, con un impacto real sobre la inclusión, la competitividad y la transformación del ecosistema financiero.

2. Infraestructura

Para que un sistema de pagos inmediatos funcione de manera confiable, segura y escalable, es indispensable contar con una infraestructura técnica robusta, diseñada para soportar la complejidad operativa del ecosistema financiero moderno. Más allá de la interfaz visible para el usuario, estos sistemas requieren una arquitectura tecnológica sofisticada que permita la integración fluida entre múltiples actores, la ejecución eficiente de transferencias en tiempo real y la adaptación constante a nuevas tecnologías. La forma en que se estructura esta infraestructura incide directamente en la calidad del servicio, la sostenibilidad del modelo operativo y la velocidad con la que el sistema puede escalar y responder a las nuevas necesidades.

En este sentido, aunque para el usuario final la operación parece instantánea, el proceso de liquidación entre los PSP puede estructurarse de distintas maneras. Algunos sistemas utilizan modelos de liquidación bruta en tiempo real, mientras que otros recurren a esquemas de compensación neta diferida, donde las obligaciones se saldan en bloques y no de forma continua. Esta decisión influye en el costo operativo de los participantes, en los riesgos asociados al sistema y en el nivel de incentivo que tienen las entidades para integrarse a la red y ofrecer el servicio.

A su vez, la elección entre utilizar una infraestructura de liquidación mayorista ya existente o desarrollar una nueva plataforma conlleva implicaciones relevantes. Aprovechar una base instalada puede facilitar la implementación inicial, mientras que crear un sistema desde cero puede ofrecer mayor eficiencia, escalabilidad y adaptación a tecnologías modernas, aunque implique costos iniciales más elevados.

Más allá de los sistemas de liquidación, existen otros componentes técnicos esenciales para el funcionamiento robusto de un sistema de pagos inmediatos. Uno de ellos son las bases de datos de alias o proxies. Estas herramientas permiten sustituir números de cuenta complejos por identificadores más accesibles para el usuario, como el número de celular o el correo electrónico, reduciendo así fricciones en la experiencia transaccional.

Asimismo, la implementación de estándares de mensajería, como los contemplados en la ISO 20022[83], y la adopción de interfaces de programación abiertas garantizan la interoperabilidad y la fluidez en la comunicación entre distintos PSP. Estos elementos habilitan un ecosistema más integrado y dinámico, facilitando la innovación y la entrada de nuevos actores. A esto se suma el uso de tecnologías auxiliares, como la computación en la nube, que incrementan la escalabilidad del sistema, mejoran su resiliencia frente a fallos operativos y optimizan su capacidad de procesamiento en contextos de alta demanda.

En conjunto, estos elementos no solo soportan el funcionamiento técnico del sistema, también determinan su eficiencia, confiabilidad y capacidad de adaptación frente al crecimiento y la innovación constante del ecosistema financiero.

3. Reglas

Las reglas definen el funcionamiento del sistema y las condiciones de participación para todos los actores involucrados. Estas incluyen parámetros operativos, técnicos y normativos que deben cumplir todos los actores del ecosistema y determinan quiénes están autorizados o incluso obligados a participar en el mismo, ya sean bancos, fintechs u otros PSP. Asimismo, definen aspectos como la estructura de tarifas entre participantes y hacia los usuarios finales, los límites por transacción, los requisitos de capital o solvencia para las entidades participantes y los canales habilitados para la iniciación

83 La ISO 20022 es un estándar internacional para el intercambio de mensajes financieros que permite estructuras de datos más ricas, definidas y adaptables. La ISO 20022 facilita la interoperabilidad entre sistemas, mejora la eficiencia en la compensación y liquidación, y se perfila como la base técnica de referencia para los pagos inmediatos a nivel global.

de pagos, como aplicaciones móviles, interfaces web, códigos QR o cajeros automáticos.

La manera en que estas reglas se diseñan e implementan tiene un impacto directo en la adopción, la inclusión y la competencia dentro del sistema. Sin embargo, existe una considerable heterogeneidad entre países en cuanto a la formulación de estos marcos normativos. Mientras en algunos casos la participación de determinados actores es obligatoria, en otros es voluntaria. De igual forma, algunos sistemas permiten el acceso a PSP no bancarios, mientras que otros limitan su participación por razones legislativas o de supervisión. Esta diversidad también se observa en el tratamiento de las tarifas para el usuario final, lo que puede incidir en los niveles de uso y confianza. En definitiva, el diseño de reglas claras, equitativas y alineadas con los objetivos del sistema es crucial para garantizar su eficiencia, seguridad y alcance inclusivo.

4. Gobernanza

La gobernanza se refiere a la forma en que se toman las decisiones y se establecen las reglas que regulan el funcionamiento de los sistemas de pago. Este componente abarca aspectos clave como la propiedad y operación de la infraestructura, elementos que influyen profundamente en la orientación del sistema y en su grado de alineación con el interés público. Dado que los sistemas de pago tienen características propias de un bien público y son fundamentales para el funcionamiento de la economía, su gobernanza adquiere una dimensión estratégica y puede estar totalmente en manos del sector público, ser compartida con actores privados o delegarse en estos bajo marcos regulatorios supervisados.

Existen múltiples modelos de gobernanza, y su diseño afecta la eficiencia, la inclusión y la legitimidad del sistema. Algunos esquemas están gestionados exclusivamente por bancos centrales u otras entidades estatales, mientras que otros promueven una participación mixta, con estructuras de diálogo permanente entre entidades públicas y privadas. También hay ejemplos de gobernanza exclusivamente privada, donde los bancos u operadores de mercado lideran el diseño y operación del sistema. Sin embargo, incluso en estos casos, el rol del banco central como supervisor u organismo de vigilancia sigue siendo esencial para garantizar que el sistema opere de forma segura, transparente y con estándares adecuados de interoperabilidad y acceso. Así, la gobernanza no solo condiciona la arquitectura normativa y técnica del sistema, sino que también define su orientación social y económica.

Como resultado de una arquitectura centrada en el usuario, soportada por una infraestructura robusta, reglas claras y una gobernanza alineada

con el interés público, los sistemas de pagos inmediatos trascienden su dimensión técnica y operativa. Estos sistemas cumplen un rol estratégico en la transformación del sistema financiero, al facilitar la circulación del dinero sin depender exclusivamente de intermediarios tradicionales y al reducir las barreras de acceso a los servicios financieros. Según el BIS[84], su adopción masiva genera beneficios económicos y sociales de alto impacto:

- Aumentan la inclusión financiera, al facilitar el acceso a medios de pago digitales a poblaciones tradicionalmente excluidas.
- Disminuyen los costos operativos de individuos, empresas y el propio sistema bancario.
- Estimulan la actividad económica, al mejorar la liquidez y acelerar el ciclo de pagos.
- Promueven la competencia e innovación al abrir el mercado a nuevos actores y servicios.
- Reducen la dependencia del efectivo, con efectos positivos en seguridad, trazabilidad y eficiencia fiscal.
- Permiten la automatización de procesos, lo cual es clave para empresas, gobiernos y programas sociales.
- Sirven como mecanismo de resiliencia, especialmente en contextos de emergencia o catástrofes, donde la rapidez en los pagos puede marcar la diferencia en la respuesta humanitaria.
- Contribuyen al bienestar financiero, al ofrecer a las personas mayor capacidad de administrar sus recursos, ahorrar y enfrentar imprevistos con mayor confianza.

En este contexto, los pagos inmediatos no son simplemente una mejora tecnológica: representan un cambio de paradigma en la forma en que el dinero se mueve, se usa y se accede. La liberalización del dinero a través de esta infraestructura digital significa dotar a la economía de una red pública de alta velocidad para el dinero, permitiendo que los recursos circulen con eficiencia, equidad y dinamismo en todos los rincones del país.

84 BIS. (2024). Faster digital payments: Global and regional. BIS Papers No. 152. Disponible en: https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap152.pdf

El rol del Estado y los bancos centrales en la adopción y el desarrollo de sistemas de pagos inmediatos

Este proceso de transformación digital del sistema de pagos ha estado acompañado, y en muchos casos liderado, por los bancos centrales. Estos han desempeñado funciones clave como operadores, supervisores, reguladores y, algunas veces, como catalizadores del desarrollo de estos esquemas[85]. Su involucramiento activo ha sido determinante para orientar el desarrollo de los sistemas de pagos inmediatos, asegurando que respondan a principios de seguridad, eficiencia e inclusión.

Tradicionalmente, los bancos centrales, en su rol de reguladores y supervisores[86], son responsables de establecer estándares técnicos y normativos que aseguren que los sistemas de pagos inmediatos operen de manera segura, resiliente, eficiente e interoperable. Esta función implica definir reglas de acceso, mecanismos de gobernanza y exigencias en la gestión de riesgos operativos[87]. También, implementan mecanismos de monitoreo y control sobre los operadores, quienes deben garantizar el cumplimiento de estas condiciones.

Además, dependiendo de su mandato, las autoridades monetarias pueden intervenir en la regulación de tarifas aplicadas a los participantes y usuarios finales. Esto se realiza con el fin de evitar distorsiones en el mercado, promover la competencia y fomentar la inclusión financiera. Dichas intervenciones pueden tener efectos positivos sobre el bienestar de los consumidores cumpliendo diferentes objetivos de política pública.

Como operadores, los bancos centrales asumen la responsabilidad de gestionar directamente la infraestructura técnica y funcional de los sistemas de pagos inmediatos[88]. En varios casos, el banco central actúa como propietario y operador único del sistema, mientras que en otros escenarios puede compartir la propiedad con participantes del sistema o delegar la operación en una entidad subsidiaria. Esta participación directa les permite mantener un control más preciso sobre aspectos críticos del funcionamiento del sistema, garantizar altos estándares de seguridad y eficiencia, y alinear el desarrollo del sistema con objetivos de política pública.

Ahora bien, aunque existen también modelos donde operadores privados o mixtos gestionan los sistemas de pagos rápidos, existe una diferencia importante que se debe tener en cuenta. La intervención del banco central como operador ha sido clave en contextos donde se requiere liderazgo

85 Ibid.

86 BIS. (2024) y World Bank. (2021)

87 Dentro de estos se encuentran los riesgos de liquidez, de seguridad, de ciberseguridad, de prevención del lavado de activos y operativos.

88 BIS. (2024) y World Bank. (2021)

institucional para consolidar confianza, asegurar la interoperabilidad y fomentar una adopción más amplia del sistema[89]. Esta diferencia puede ser crucial para la adopción del sistema y posterior desarrollo en un marco de inclusión, competencia e innovación.

En su rol de catalizador[90], los bancos centrales impulsan activamente la creación o modernización de soluciones de pago, promoviendo estándares técnicos comunes y fomentando la cooperación entre actores públicos y privados. Esta capacidad para articular a los distintos participantes del ecosistema ha sido especialmente importante para superar barreras de coordinación, acelerar la adopción de pagos digitales y asegurar que los nuevos sistemas respondan a los principios de accesibilidad, eficiencia e interoperabilidad. En conjunto, su liderazgo ha contribuido a construir una infraestructura de pagos inmediatos robusta, confiable y orientada al interés público, lo que fortalece la economía digital y amplía el acceso al dinero electrónico.

No obstante, como lo advierte el Banco Mundial[91], la expansión acelerada de los sistemas de pago inmediato plantea nuevos desafíos para los bancos centrales. Esto es especialmente cierto en contextos en los cuales la experiencia previa de estas instituciones se ha concentrado en sistemas mayoristas. Temas como la protección del consumidor, la seguridad transaccional y la detección del fraude adquieren una relevancia aún mayor, exigiendo el fortalecimiento de estándares técnicos y mecanismos de supervisión más rigurosos.

Adicionalmente, estas autoridades deben navegar cuidadosamente las tensiones entre los intereses comerciales del sector privado y los principios de equidad, estabilidad e inclusión financiera que guían su mandato. Alcanzar un equilibrio entre innovación, competencia y protección del interés público es clave. Solo de esta manera, los sistemas de pagos inmediatos pueden cumplir su promesa transformadora y consolidarse como infraestructuras esenciales de una economía digital más abierta y accesible.

---

89 World Bank. (2021). Considerations and Lessons for the Development and Implementation of Fast Payments Systems. World Bank Fast Payments Toolkit. Disponible en: https://fastpayments.worldbank.org/sites/default/files/2021-11/Fast%20Payment%20Flagship_Final_Nov%201.pdf

90 BIS (2024). Faster digital payments: Global and regional. BIS Papers No. 152. Disponible en: https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap152.pdf

91 World Bank. (2023). Fraud risks in fast payments. Focus Note. Disponible en: https://fastpayments.worldbank.org/sites/default/files/2023-10/Fraud%20in%20Fast%20Payments_Final.pdf

La interoperabilidad: clave de eficiencia y escala en los pagos inmediatos

La interoperabilidad, en el contexto de los sistemas de pagos inmediatos, no es simplemente un atributo técnico deseable, sino una condición estructural para el desarrollo eficiente, seguro y competitivo de los ecosistemas de pagos digitales. Se refiere a la capacidad de diferentes instrumentos, plataformas y PSP para operar entre sí bajo estándares técnicos, operativos y normativos comunes[92]. Esto significa que usuarios de distintas entidades, ya sean bancos, fintechs, billeteras digitales o emisores de dinero electrónico, pueden enviar y recibir pagos sin fricciones, con independencia del proveedor con el que operen.

Desde una perspectiva técnica, la interoperabilidad requiere la adopción de estándares de mensajería estructurada que permitan un intercambio de información claro, detallado y flexible[93]. Estos estándares funcionan como un lenguaje común entre los distintos actores del sistema, facilitando la integración entre plataformas y asegurando que los datos de las transacciones, incluyendo la información del pagador, beneficiario y propósito del pago, sean correctamente interpretados. El uso de API's facilita esta conectividad al permitir que múltiples sistemas interactúen sin necesidad de desarrollos costosos o personalizados.

Existen distintos niveles de interoperabilidad[94]. A nivel horizontal, se refiere a la conexión entre proveedores similares, como bancos entre sí. A nivel vertical, implica la integración entre diferentes tipos de entidades, como bancos y fintechs, o cuentas bancarias y billeteras móviles. Esta última es especialmente relevante para promover la inclusión financiera, al ampliar el alcance de los sistemas de pago inmediatos a usuarios que operan por fuera del sistema financiero tradicional. La interoperabilidad también puede extenderse al ámbito internacional, permitiendo pagos transfronterizos rápidos y seguros entre distintas jurisdicciones, lo que facilita las remesas, el comercio exterior y otras operaciones económicas globales.

Desde un enfoque sistémico, la interoperabilidad mejora la eficiencia operativa, al reducir costos, evitar duplicidades y facilitar economías de escala. Además, esta fortalece la competencia al eliminar barreras de entrada y evitar estructuras cerradas. Y, sobre todo, la interoperabilidad potencia la inclusión financiera al permitir que los usuarios accedan a una red de

92 World Bank. (2021). Considerations and Lessons for the Development and Implementation of Fast Payments Systems. World Bank Fast Payments Toolkit. Disponible en: https://fastpayments.worldbank.org/sites/default/files/2021-11/Fast%20Payment%20Flagship_Final_Nov%201.pdf

93 Ibid.

94 World Bank. (2021). INTEROPERABILITY IN FAST PAYMENT SYSTEMS. Disponible en: https://fastpayments.worldbank.org/sites/default/files/2021-10/Interoperability_in_FPS_Final.pdf

pagos integrada, sin necesidad de pertenecer a una entidad específica o mantener múltiples cuentas[95].

En este proceso, en línea con lo expuesto en la sección anterior, el rol de los bancos centrales y autoridades regulatorias es clave. Estos deben impulsar marcos normativos que promuevan la adopción de estándares comunes, habilitar infraestructuras compartidas como directorios centralizados o sistemas de autenticación, y facilitar la cooperación entre actores públicos y privados. Su capacidad para alinear los incentivos del mercado con objetivos de política pública es fundamental para asegurar que la interoperabilidad se traduzca en beneficios tangibles para todos los usuarios. Su adecuada implementación es indispensable para que los sistemas de pago inmediato cumplan su promesa de ofrecer pagos seguros, eficientes, accesibles y verdaderamente universales.

Fijación de precios en los sistemas de pago inmediatos

El BIS[96] en su artículo titulado *"Pricing in Fast Payments: A Practical and Theoretical Overview"*, señala que la fijación de precios en los sistemas de pago inmediatos constituye un componente estratégico para garantizar la sostenibilidad, la inclusión y la eficiencia del ecosistema de pagos digitales. A medida que estos sistemas se consolidan como una infraestructura crítica –con más de 120 jurisdicciones procesando 266 mil millones de transacciones en 2023, lo que representa el 19 % de los pagos digitales globales–, los esquemas tarifarios adoptados por los países adquieren una importancia central en la expansión y estabilidad de estos sistemas.

En los sistemas de pago inmediatos, el precio cumple una doble función: incentiva la adopción por parte de consumidores y comercios, y al mismo tiempo determina la viabilidad económica de los proveedores de servicios de pago. La experiencia internacional muestra que los sistemas exitosos equilibran ambos objetivos mediante estructuras tarifarias diferenciadas y adaptativas, capaces de mantener bajos los costos de acceso sin comprometer la sostenibilidad operativa.

El diseño de precios opera en tres niveles interrelacionados:

1. Entre el operador del sistema y los PSP participantes, donde se establecen las condiciones de acceso y recuperación de costos.

2. Entre PSP emisores y adquirentes, que definen las tarifas de interoperabilidad y compensación.

95 Ibid.

96 BIS. (2025). Pricing in fast payments: a practical and theoretical overview. Bank for International Settlements. Disponible en: https://www.bis.org/publ/work1295.htm

3. Entre los PSP y los usuarios finales, donde se materializa el costo o gratuidad del servicio para personas y comercios.

Sobre esta base, se identifican cuatro modelos de fijación de precios que orientan las decisiones de política y de mercado:

› **Gratuito:** prioriza la adopción masiva y la inclusión, eliminando las tarifas para el usuario final.

› **Pagado:** establece un cobro fijo o proporcional por transacción, asegurando la recuperación directa de costos.

› **Freemium:** ofrece gratuidad condicionada hasta un umbral de uso o monto, y cobros adicionales o cargos marginales por excedente.

› **Suscripción:** permite el uso ilimitado del sistema mediante una tarifa periódica, usualmente mensual o anual.

Cada modelo responde a distintos objetivos regulatorios y niveles de madurez del mercado.

Ahora bien, es importante mencionar que, cuando los precios de los sistemas de pago inmediatos se determinan exclusivamente por el mercado, pueden generarse desequilibrios en la provisión del servicio. La evidencia del BIS muestra que precios totalmente liberalizados tienden a una sobreprovisión –una expansión mayor al nivel socialmente óptimo–, mientras que los regímenes de tarifa cero para usuarios y comercios generan el efecto contrario: subprovisión y solo son sostenibles si existen subsidios externos o modelos híbridos que compensen los costos de los PSP. En otras palabras, la gratuidad total estimula la adopción inicial, pero si no existen mecanismos de compensación o subsidios externos, los PSP carecen de incentivos económicos para mantener la infraestructura o invertir en innovación.

Por esta razón, la sostenibilidad a largo plazo depende de implementar modelos de precios flexibles y escalonados. Bajo estos modelos se sugiere combinar un esquema de gratuidad en pagos persona a persona (P2P), y uno con tarifas moderadas o compartidas en los pagos persona a comercio (P2M). Al ajustar los precios según el tipo de transacción y el perfil del usuario, se preservan los incentivos para la innovación y el mantenimiento de la infraestructura.

Desde la perspectiva de política pública, la fijación de precios en estos sistemas debe concebirse como una herramienta de diseño de mercado, más que como una simple decisión comercial. Los bancos centrales pueden aplicar esquemas de recuperación de costos diferenciados que aseguren el acceso universal a tarifas bajas, especialmente para usuarios de bajos ingresos y pequeños comercios. A su vez, los reguladores deben garantizar la

transparencia tarifaria, la interoperabilidad técnica y la competencia efectiva entre PSP, evitando la concentración de mercado o las prácticas que limiten el acceso.

Un sistema de precios bien calibrado permite equilibrar los tres pilares de sostenibilidad de los pagos inmediatos:

- Inclusión, al reducir las barreras de acceso para los usuarios y pequeños comercios.
- Competencia, al incentivar la entrada y permanencia de múltiples PSP.
- Viabilidad económica, al asegurar la recuperación de costos y fomentar la innovación.

El diseño tarifario, por tanto, debe evolucionar con el propio sistema. Las estrategias dinámicas –como la revisión periódica de tarifas, la diferenciación por tipo de transacción y los incentivos por volumen o desempeño– son fundamentales para adaptar los precios a la madurez del mercado y a la evolución tecnológica.

En este contexto, estos no solo representan un avance tecnológico, sino también un instrumento de política económica activa. Una estructura de precios equilibrada y transparente puede convertir los pagos inmediatos en un motor de inclusión financiera, competencia y eficiencia, mientras que un diseño inadecuado puede limitar su potencial transformador. De esta manera, resulta crucial poder mantener la gratuidad en el sistema, así sea de manera temporal, para incentivar y consolidar su adopción en etapas tempranas.

Por lo anterior, la agenda futura de desarrollo de Bre-B en Colombia debe orientarse hacia modelos de precios basados en evidencia. Estos sistemas deberían no solo garantizar la sostenibilidad operativa del sistema, sino que además deberían promover un ecosistema de pagos digitales más interoperable, competitivo y accesible. En el caso de Colombia, se espera la consolidación de un esquema tarifario que mantenga la gratuidad en los pagos P2P, incentivando su adopción masiva y amplificando los beneficios que esta puede generar en términos de inclusión financiera, modernización y competencia dentro del sistema financiero. Este aspecto es clave para generar una verdadera transformación financiera.

Bre-B: la apuesta de Colombia para transformar los pagos digitales

En Colombia, al igual que en otros países, la predominancia del efectivo como medio de pago está asociado con los costos de transacción relacionados con las transacciones digitales. En el contexto colombiano, existe un rezago en la adopción de instrumentos de pagos electrónicos asociado, en parte, a las ineficiencias del Sistema de Pagos de Bajo Valor. Como resalta el Banco de la República[97], el 95% de las transacciones digitales son intrabancarias. Esto ha generado la concentración en los denominados "jardines cerrados", lo que se debe a la "interoperabilidad limitada tanto en el circuito de pagos persona-a-persona como persona-a-negocio" en el ecosistema de pagos minorista[98].

De acuerdo con la URF[99], la interoperabilidad se define como la capacidad de diferentes sistemas, entidades o proveedores para conectarse tecnológicamente. En la práctica, esta capacidad en el sistema de pagos permite que se generen beneficios asociados a la disminución de costos, aumenta la cobertura y genera economías de escala que promueven la inclusión financiera[100]. Como se mencionó anteriormente, uno de los principales retos del sistema de pagos en Colombia radica en la ausencia de interoperabilidad y la disponibilidad continua de las transferencias y pagos electrónicos. Por ejemplo, los usuarios perciben costos elevados cuando realizan transferencias electrónicas entre diferentes entidades financieras y, además, estos servicios no se encuentran disponibles de manera continua. Lo anterior deriva en que los consumidores prefieran realizar sus pagos en efectivo.

En Colombia, el Gobierno Nacional tiene la facultad de regular los sistemas de pago y sus actividades vinculadas[101]. En ejercicio de esa atribución, el Gobierno Nacional ha expedido normas orientadas a generar mayor competencia, promover la adopción de pagos digitales y reconocer la aparición de nuevos actores del sector fintech especializados en eslabones

---

97 Bernal-Ramírez, J., Arango-Arango, C. & Castellanos - Rodríguez. (2024). Borradores de Economía - Breve historia de la evolución del sistema de pagos en Colombia 1923-2023. Banco de la República. Disponible en: https://www.banrep.gov.co/es/publicaciones-investigaciones/borradores-economia/breve-historia-evolucion-sistema-pagos

98 Ibid.

99 URF. (2024). Regulación de los Sistemas de Pago de Bajo Valor y sus servicios relacionados. Disponible en: https://www.urf.gov.co/documents/283253/0/DT_Regulacio%CC%81n_SPBV_Servicios_Relacionados_%26_Transaccionalidad_CAC.pdf/3fc-46d8a-d577-8849-4fbc-eb02b97bf970?t=1738164849112

100 CGAP. (2016). Interoperabilidad de las finanzas digitales e inclusión financiera: Un análisis de 20 países. Disponible en: https://www.cgap.org/research/publication/digital-finance-interoperability-financial-inclusion

101 El artículo 6º de la Ley 795 de 2003 adicionó el literal al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF) las facultades del Gobierno Nacional en esta materia.

de la cadena de transacciones digitales[102]. Estos cambios han llevado a una expansión de los pagos digitales como herramienta económica y al desarrollo de productos y servicios financieros cada vez más adaptados a las necesidades de personas y comercios.

Asimismo, reconociendo el rol creciente de los bancos centrales en el desarrollo e implementación de sistemas de pagos inmediatos, se adoptó el artículo 104 de la ley 2294 de 2023, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026[103]. En este, se determinó que los sistemas de pago que ofrecieran servicios relacionados con órdenes de pago y/o transferencias de fondos inmediatas debían interoperar entre sí, de conformidad con la regulación establecida por el Banco de la República. Este cambio de paradigma es fundamental para la modernización del sistema de pagos, no solo porque reconoció la facultad del Banco de la República para regularlo, sino porque además estableció un deber la interoperabilidad. En consecuencia, desde 2023 el Banco de la República ha buscado poner en marcha la modernización del sistema y la implementación del Sistema de Pagos de Bajo Valor Inmediato (en adelante "SPBVI") que se llamará "Bre-B".

En general, el nuevo SPBVI busca promover que los servicios de transferencia y órdenes de pago entre personas y hacia comercios estén disponibles 24/7, al instante y de manera segura. Además, este sistema busca pretende estar disponibles para todos los ciudadanos, independientemente de la entidad financiera de la que sean clientes. Estos objetivos responden a los obstáculos que han sido identificados en el sistema, como los altos costos y la interoperabilidad. De esta manera, se busca promover la adopción masiva de pagos digitales en el país y contribuir a la disminución del uso del efectivo.

De acuerdo con el artículo 104 de la Ley 2294 de 2023:

> *"ARTÍCULO 104. INTEROPERABILIDAD EN LOS SISTEMAS DE PAGO DE BAJO VALOR INMEDIATOS. Los sistemas de pago de bajo valor que presten servicios relacionados con órdenes de pagos y/o transferencias de fondos inmediatas, deberán interoperar entre sí, de conformidad con la regulación que para el efecto expida la Junta Directiva del Banco de la República, la cual incluirá entre otros, los siguientes aspectos:*
>
> *1. Características de las órdenes de pagos y/o transferencias de fondos que sean consideradas inmediatas, las condiciones operativas y técnicas de la*

---

102 URF. (2024). Regulación de los Sistemas de Pago de Bajo Valor y sus servicios relacionados. Disponible en: https://www.urf.gov.co/documents/283253/0/DT_Regulacio%CC%81n_SPBV_Servicios_Relacionados_%26_Transaccionalidad_CAC.pdf/3fc46d8a-d577-8849-4fbc-eb02b97bf970?t=1738164849112

103 El Plan Nacional de Desarrollo es uno de los principales instrumentos de política pública del Gobierno Nacional en Colombia. Cada presidente elegido debe presentar su Plan Nacional de Desarrollo para su periodo constitucional y en él se incluyen los principales proyectos que se desarrollarán en su mandato, esta hoja de ruta debe ser discutida y aprobada en el Congreso de la República.

interoperabilidad de los sistemas de pago de bajo valor inmediatos, incluyendo los estándares y parámetros de las tecnologías de acceso de las órdenes de pago y/o transferencias de fondos inmediatas y del tratamiento de información para la ejecución de estas, que se requieran para promover la interoperabilidad.

2. Características del proceso de compensación y liquidación de las órdenes de pago y/o transferencias de fondos inmediatas.

3. Estándares y condiciones para el suministro del servicio de procesamiento de las órdenes de pago y/o transferencias de fondos inmediatas a los consumidores financieros requeridos para promover la interoperabilidad.

4. Estándares y condiciones de la promoción y uso de la marca de los servicios de interoperabilidad de las órdenes de pago y/o transferencias de fondos inmediatas.

5. Condiciones de las tarifas, precios, comisiones, cargos, cobros o cualquier otra retribución equivalente que las entidades administradoras de los sistemas de pago de bajo valor inmediatos apliquen a sus participantes y usuarios, o se cobren entre sí, requeridas para promover la interoperabilidad y la adopción de los pagos inmediatos.

La regulación expedida por la Junta Directiva del Banco de la República seguirá los principios de imparcialidad, eficacia, transparencia, y libre y leal competencia y será vinculante para las entidades administradoras de los sistemas de pago de bajo valor inmediatos y sus participantes y las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia y la Superintendencia de la Economía Solidaria que ofrezcan servicios relacionados con las órdenes de pagos y/o transferencias de fondos inmediatas.

La Superintendencia Financiera de Colombia y la Superintendencia de la Economía Solidaria, adelantarán la inspección, vigilancia y control respecto del cumplimiento de la regulación expedida por la Junta Directiva del Banco de la República por parte de las entidades que ofrezcan servicios relacionados con las órdenes de pagos y/o transferencias de fondos inmediatas que se encuentren bajo su supervisión, sin perjuicio de las facultades previstas en las disposiciones legales vigentes. Las citadas Superintendencias podrán imponer las sanciones institucionales y personales que correspondan por la infracción de las disposiciones que emita la Junta Directiva del Banco de la República, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo, de acuerdo con el procedimiento sancionatorio aplicable.

PARÁGRAFO PRIMERO. La Junta Directiva del Banco de la República establecerá un período de transición para el cumplimiento de la regulación expedida para aquellas entidades administradoras de los sistemas de pago de bajo valor inmediatos, sus participantes y las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia y la Superintendencia de la Economía Solidaria que se encuentren prestando servicios relacionados con las órdenes de pagos y/o transferencias de fondos inmediatas.

PARÁGRAFO SEGUNDO. El Banco de la República podrá crear y administrar un sistema de pago de bajo valor inmediato y proveer los servicios y componentes tecnológicos que considere necesarios para la interoperabilidad de los sistemas de pago de bajo valor inmediatos, entre ellos, la administración de un directorio, bases de datos y demás elementos funcionales."

Frente a la redacción de este artículo, destacamos los siguientes puntos:

› **El Banco de la República es definido como el regulador del Sistema:** Esta ley estableció que esta entidad, a través de su Junta Directiva, se encargará de la regulación del Sistema de Bajo Valor Inmediato. Particularmente, se impone el mandato interoperabilidad (que distintos sistemas estén conectados entre sí), y se deja su regulación a la entidad.

› **La interoperabilidad se define como un principio rector del sistema y una obligación:** En general, la interoperabilidad en los sistemas de pago se refiere a la compatibilidad técnica y legal que permite que diferentes sistemas de pago funcionen juntos sin problemas. Esto permite a los participantes realizar transacciones a través de los sistemas sin necesidad de unirse a múltiples sistemas[104]. En la práctica, la interoperabilidad permite que los consumidores finales tengan una experiencia más fácil y fluida al realizar transacciones y pagos digitales.

› **La legislación otorga amplias facultades al Banco de la República para regular el funcionamiento del Sistema de Pagos Inmediatos:** Además de regular los aspectos relacionados con la interoperabilidad del sistema, la ley otorgó la facultad al banco central para que establezca el marco regulatorio de componentes fundamentales del sistema. Dentro de estos elementos se encuentran:

- Los criterios técnicos asociados a las características de las transacciones (órdenes de pago y/o transferencias de fondos inmediatas);
- Las características del proceso de compensación y liquidación de esas transacciones;
- Y las condiciones de las tarifas, precios, comisiones o cualquier otro tipo de retribución que las entidades administradoras de los sistemas de bajo valor puedan cobrar a sus participantes o a los clientes.

En ese sentido, sobresale la importancia reconocida a la interoperabilidad en la regulación como una de las principales características del Sistema de Pagos Inmediatos en Colombia. De hecho, las facultades del Banco de

104 BIS. (2020). III. Central banks and payments in the digital era. Disponible en: https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2020e3.htm#:~:text=Similarly%2C%20payment%20system%20interoperability%20allows,or%2 0financial%20transactions%20across%20those

la República se concentran en garantizar la interoperabilidad del sistema y, a su vez, su inmediatez. Respecto a la regulación, se debe mencionar que el artículo 104 reconoció esta facultad en la Junta Directiva del banco central. En consecuencia, la Junta Directiva del Banco ha desarrollado regulación en virtud del mismo y las reglas y estándares que deben cumplir las entidades administradoras de pago de bajo valor inmediatos, que procesan órdenes de pago y/o transferencias de fondos inmediatas:

- Resolución Externa 6 del 31 de octubre de 2023 "Por la cual se expide la regulación sobre la interoperabilidad en los sistemas de pago de bajo valor inmediatos"

- Compendio de la Circular Reglamentaria Externa DSP-465, Asunto 18: Interoperabilidad de los Sistemas de Pago de Bajo Valor Inmediatos.

Ahora bien, frente al Sistema de Pagos Inmediatos (Bre-B), se debe destacar que el Banco de la República adoptó el enfoque de "construir sobre lo construido". Esto significa que la cámara de compensación del SPI que pertenecerá al Banco coexistirá con dos cámaras de compensación existentes desarrolladas por el sector privado: Transfiya de ACH Colombia y Entre-Cuentas de Redeban. Sobre este punto resulta pertinente resaltar que el Banco adoptó este enfoque buscando reconocer los avances de la industria en la construcción de estos sistemas de compensación y liquidación. En la práctica, el Banco de la República tendrá un doble rol en "Bre-B": será el regulador y participante del sistema.

Drixi (el Sistema de Pagos de Bajo Valor Inmediato del Banco de la República) coexistirá y competirá con los sistemas existentes desarrollados por el sector privado. La apuesta del banco central con Drixi será posicionarla como la infraestructura pública digital que permita masificar la adopción de pagos digitales en el país.

Como se mencionó anteriormente, a través de esta regulación el Banco tiene la facultad de definir las condiciones técnicas y operativas de la interoperabilidad del sistema; las características del proceso de compensación y liquidación, los estándares y condiciones para el suministro del servicio de procesamiento; los estándares de la promoción y uso de la marca de los servicios del Sistema, entre otros. Así, resulta evidente que el Banco debe generar a través de la regulación las condiciones técnicas y operativas a través de la regulación que permitan garantizar que estas transferencias y órdenes de pagos serán inmediatas, estarán disponibles 365 días al año las 24 horas del día, y, especialmente, serán interoperables.

B. Diagnóstico:

¿Cómo funcionan los pagos inmediatos en el mundo?

Respuesta corta: En el mundo, los pagos inmediatos han demostrado ser herramientas efectivas para modernizar los sistemas financieros e impulsar la inclusión. Casos como UPI en India y Pix en Brasil destacan por su infraestructura abierta, interoperabilidad, bajos costos y fuerte respaldo institucional, lo que ha permitido una adopción masiva y un impacto positivo en el acceso a servicios financieros. En contraste, el caso de CoDi en México muestra que sin educación financiera, conectividad adecuada y una estrategia inclusiva, estos sistemas pueden fracasar. Estas experiencias ofrecen lecciones clave para el desarrollo de sistemas como Bre-B en Colombia.

A nivel global, diversos países que han desarrollado sistemas de pagos inmediatos exitosos, cuyas experiencias ofrecen aprendizajes valiosos para el diseño e implementación de iniciativas similares. Ahora bien, no siempre se han obtenido los resultados esperados y, en esa medida, es relevante también entender los factores que llevaron al fracaso de determinados sistemas. Para esta labor se propone analizar los casos de éxito de la India con UPI y de Brasil con Pix, así como las lecciones derivadas de las experiencias menos favorables de México, con CoDi y DiMo.

a. UPI: Un caso de éxito en pagos digitales y su expansión global

Desde su lanzamiento en 2016, la Unified Payments Interface ha transformado radicalmente los pagos digitales en India, consolidándose como la infraestructura de pagos más utilizada en el país y un referente global en interoperabilidad e inclusión financiera. En 2024, UPI procesó más de 15 mil millones de transacciones mensuales y representó el 81.8 % del volumen total de pagos digitales en India[105]. Su éxito se debe a un diseño abierto e interoperable, a la facilidad de uso y al sólido respaldo del Banco de la Reserva de India (en adelante "RBI") y la National Payments Corporation of India (en adelante "NPCI"), que han garantizado su estabilidad y rápida adopción[106].

105 BIS. (2024). Faster digital payments: Global and regional perspectives. BIS Papers No. 152. Disponible en: https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap152.pdf

106 Goyal, R., Roongta, P., Mandhata, V., Gandhi, T., Jha, G., & Lewis, N. (2022). Digital payments in India: A US$10 trillion opportunity. Disponible en: https://web-assets.bcg.com/be/3c/5bd90af6416a80b4496969ec0d1b/future-of-digital-payments-in-india.pdf

Además, UPI ha crecido de forma exponencial -con un incremento 3.2 veces superior al de otros métodos digitales desde 2021- y ha sido promovido como un bien público digital, permitiendo que cualquier actor financiero, ya sean bancos, fintechs o grandes empresas tecnológicas, se integre a su ecosistema sin restricciones. Esta estrategia de apertura ha facilitado la colaboración de plataformas como Google Pay, PhonePe y Amazon Pay, mientras que los bancos han mantenido un papel crucial en la liquidación de fondos[107].

Varios factores clave han definido el éxito de su implementación, entre los que se encuentran:

› **Infraestructura abierta:** La arquitectura de UPI permite la participación de cualquier entidad financiera, impulsando la innovación y la diversificación de soluciones.

› **Interoperabilidad total:** UPI posibilita transacciones sin barreras entre distintos bancos y aplicaciones, superando las limitaciones de los sistemas cerrados.

› **Facilidad de uso:** La integración de códigos QR, números móviles y alias simplifica las transacciones, eliminando la necesidad de recordar datos bancarios complejos.

› **Protección de datos:** Las estrictas regulaciones protegen la información del usuario y previenen monopolios, reforzando la confianza en el sistema.

› **Respaldo gubernamental:** El apoyo continuo y la regulación eficiente por parte del RBI y la NPCI han permitido mantener costos bajos y eliminar barreras de entrada para nuevos participantes.

En este sentido, la capacidad de UPI para adaptarse y expandirse ha sido notable. En 2024, UPI permitió transacciones en Singapur, Emiratos Árabes Unidos y el Reino Unido, facilitando pagos para la diáspora india y optimizando el proceso de envío de remesas. Por ejemplo, en 2023, los Emiratos Árabes Unidos y Singapur representaron el 25% de los $125 mil millones de dólares en remesas enviadas a India. Además, UPI ha comenzado a operar en Europa, permitiendo a los usuarios indios realizar pagos en lugares icónicos como la Torre Eiffel en París, lo que subraya su impacto en la digitalización de pagos internacionales[108]. Esta expansión global no solo reduce los costos de transferencia, sino que también mejora la eficiencia en las remesas, un aspecto crucial para economías como la

107 Ibid.

108 Doshi, M. (2024). India's UPI reaches Paris, Singapore and UAE. Bloomberg. Disponible en: https://www.bloomberg.com/news/newsletters/2024-02-15/india-s-upi-payments-reaches-paris-singapore-uae-marking-global-ambitions

de Colombia, donde las remesas representaron el 2.8% del PIB en 2024[109]. A su vez, la experiencia de UPI en India ofrece lecciones fundamentales para el diseño e implementación de futuros sistemas de pagos digitales en Colombia, como Bre-B-B. Aunque UPI introdujo innovaciones que transformaron su ecosistema, muchas de estas mismas características se incorporarán en Bre-B, adaptándose al contexto local. Entre los elementos clave se destacan:

1. **Infraestructura abierta e interoperable:** Al igual que UPI, Bre-B está diseñado para permitir la participación sin restricciones de bancos y fintechs, lo que asegurará una integración total del ecosistema de pagos. Con la incorporación de Drixi –la cámara de pagos de bajo valor administrada por el Emisor y vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia– se garantizará la interoperabilidad entre los componentes centralizados y las redes privadas, facilitando transferencias inmediatas y eficientes[110].

2. **Regulación efectiva y estructura de costos competitivos:** El modelo de UPI, que ofrece transacciones gratuitas para individuos y tarifas muy bajas para empresas, ha sido decisivo para su adopción masiva. Aunque en Colombia la política de costos no es tan directa, la regulación encabezada por el Banco de la República establece lineamientos relevantes para que Bre-B ofrezca tarifas competitivas y reduzca fricciones en el sistema de pagos.

3. **Integración con el sistema financiero:** UPI ha ampliado el acceso a servicios bancarios y de crédito, demostrando que la digitalización puede romper barreras de inclusión. BRE-B está previsto para agilizar las transacciones y expandir el acceso a productos financieros, consolidándose como una herramienta clave para la inclusión en Colombia.

4. **Expansión internacional y remesas:** La capacidad de UPI para facilitar transferencias internacionales a costos reducidos y optimizar el proceso de remesas es un ejemplo a seguir. De manera similar, Bre-B contempla la incorporación de casos de uso de pagos cross-border, posicionándose como un sistema relevante a nivel regional.

En resumen, UPI ha logrado transformar la economía digital en India mediante una infraestructura abierta, interoperable y respaldada por políticas gubernamentales robustas. En resumen, la experiencia de UPI demuestra que, con una implementación estratégica y un sólido respaldo

109 Corficolombiana. (2024). Informe Semanal: El boom de las remesas en Colombia. Disponible en: https://investigaciones.corfi.com/documents/38211/0/20241202.pdf/edd81f85-9433-3ae3-c164-bc885e4877df

110 Banco de la República. (2024). Palabras del gerente general en instalación del Foro Sistema de Pagos de Bajo Valor: Bre-B. Banco de la República. Disponible en: https://www.banrep.gov.co/es/publicaciones-investigaciones/palabras-foro-sistemas-pagos-bre-b

institucional, un sistema de pagos digitales puede transformar la economía digital. Bre-B se perfila para replicar este impacto en Colombia, reduciendo la dependencia del efectivo, mejorando la eficiencia de las remesas y ampliando la inclusión financiera, convirtiéndose en un pilar fundamental para la transformación del sistema financiero nacional.

Siguiendo esta línea, en Brasil, el Banco Central ha demostrado con Pix cómo la digitalización y el fuerte respaldo institucional pueden promover la inclusión financiera y reducir la dependencia del efectivo.

b. Pix en Brasil: Un modelo de inclusión financiera y digitalización exitosa

En noviembre de 2020, el Banco Central de Brasil lanzó Pix, un sistema de pagos instantáneos que permite realizar transferencias rápidas, gratuitas y disponibles 24/7. Su objetivo era acelerar la digitalización del sistema financiero, reducir la dependencia del efectivo y promover la inclusión financiera. Hoy, Pix se ha consolidado como el método de pago más utilizado en Brasil y un referente internacional en pagos digitales[111].

El impacto de Pix es masivo. Para diciembre de 2023, 149 millones de personas y 15 millones de empresas utilizaban el sistema, registrándose 42 mil millones de transacciones anuales por un valor total de 3.5 billones de dólares, casi el doble del PIB brasileño[112]. Esta adopción masiva generó una notable reducción en el uso del efectivo: la proporción de transacciones en efectivo cayó del 42% en 2020 al 22% en 2023, y, en paralelo, el dinero en circulación disminuyó un 10% durante ese mismo periodo[113]. Uno de los factores clave detrás del éxito de Pix ha sido su obligatoriedad para los grandes actores financieros. El Banco Central de Brasil exigió que todas las entidades financieras con más de 500,000 cuentas ofrecieran Pix desde el primer día, garantizando una cobertura casi total. Además, su modelo de costos –transacciones gratuitas para individuos y tarifas muy bajas para empresas– lo ha convertido en una alternativa muy atractiva. La interoperabilidad entre bancos, fintechs y otros proveedores ha eliminado barreras, fomentando la competencia y la innovación en el sector[114].

111 BIS. (2024). Faster digital payments: Global and regional perspectives. BIS Papers No. 152. Disponible en: https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap152.pdf

112 Bretas, P. (2023). "Pix já é mais usado que dinheiro no Brasil, revela pesquisa" ["Pix is already used more than cash in Brazil, study reveals"]. O Globo. Disponible en: https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2023/07/19/pix-ja-e-mais-usado-que-dinheiro-no-brasil

113 Sampaio, M. C., & Ornelas, J. R. H. (2024). Payment technology complementarities and their consequences on the banking sector: Evidence from Brazil's Pix. BIS Papers No. 152. Bank for International Settlements. Disponible en: //www.bis.org/publ/bppdf/bispap152_c.pdf

114 Ibid.

Pix fue diseñado como una infraestructura abierta, permitiendo la participación de desarrolladores externos y facilitando la construcción de soluciones innovadoras sobre su plataforma. Esta apertura ha permitido que Pix esté presente en casi 800 instituciones desde su lanzamiento, lo cual ha fortalecido la capilaridad del sistema. Gracias a su uso de identificadores simplificados, como números de teléfono o correos electrónicos, y a su adopción masiva en dispositivos móviles, el sistema ha transformado la experiencia de pago digital en Brasil, haciendo más intuitiva y accesible la realización de transacciones.

Pix no solo ha transformado el sistema de pagos, sino que también ha tenido un profundo impacto en el ecosistema bancario. Según el BIS[115], un aumento del 1% en los usuarios de Pix se ha traducido en mejoras significativas en el sector financiero: se ha registrado un incremento del 0.8% en la apertura de cuentas bancarias, un aumento del 0.45% en la creación de relaciones de crédito y un incremento del 0.25% en nuevos vínculos con instituciones financieras. Este crecimiento ha beneficiado tanto a los bancos digitales como a los tradicionales; mientras los primeros han visto un aumento en la apertura de cuentas, los bancos tradicionales han experimentado una mayor activación en el uso de sus servicios. Estos datos evidencian que Pix ha impulsado la inclusión financiera sin desplazar a los jugadores tradicionales.

El impacto positivo de Pix también se observa en la activación y uso intensivo de cuentas bancarias. Estudios recientes muestran que el número de cuentas activas creció más del 4% para personas y 2% para empresas luego de su adopción. Asimismo, se identificó un incremento en las autotransferencias entre cuentas propias, que crecieron entre 4% y 5% tras 52 semanas, lo que indica una mayor sofisticación en el manejo financiero de usuarios y empresas.

Así mismo, la reducción en la dependencia del efectivo en Brasil, que implica menores riesgos y costos operativos asociados al manejo de dinero físico, ha estado relacionada con un aumento en la utilización de otros métodos de pago y servicios financieros ofrecidos por los bancos. Paralelamente, se ha observado un cambio en el canal de acceso de la población a los servicios bancarios, pasando de la atención física en sucursales a la utilización de dispositivos móviles. Esta evolución en los patrones de consumo subraya la efectividad de los sistemas de pagos rápidos para modernizar el ecosistema financiero y promover una mayor inclusión y eficiencia en la economía[116].

A su vez, Pix ha comenzado a dar pasos hacia la interoperabilidad transfronteriza. Desde finales de 2023, los brasileños han podido

115 BIS. (2024). Faster digital payments: Global and regional perspectives. BIS Papers No. 152. Disponible en: //www.bis.org/publ/bppdf/bispap152.pdf

116 Aurazo, J., Cantú, C., Frost, J., Kosse, A., & Velasquez, C. (2024). A revolution in digital payments: Faster, user-friendlier and cheaper. BIS Papers No. 152. Disponible en: https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap152_b_rh.pd

realizar pagos con Pix en comercios de Uruguay, Paraguay y Argentina mediante soluciones privadas. A futuro, iniciativas como el proyecto Nexus del BIS Innovation Hub, que busca conectar sistemas de pagos inmediatos de distintos países, podrían potenciar aún más la expansión regional de Pix y abrir nuevas posibilidades para la integración financiera latinoamericana.

La experiencia de Pix evidencia que, con condiciones definidas y un sólido y estable respaldo institucional, los sistemas de pagos digitales pueden alcanzar una adopción masiva y transformar el ecosistema financiero. Por otro lado, el caso de CoDi en México demuestra que, pese a un diseño innovador, desafíos estructurales y culturales pueden limitar su éxito. Estas diferencias ofrecen lecciones valiosas para el desarrollo de Bre-B, que deberán combinar innovación tecnológica con políticas claras y apoyo institucional para replicar el impacto transformador observado en Brasil con Pix.

c. CoDi en México: Un sistema de pagos digitales que no despegó

En 2019, el Banco de México (en adelante "Banxico") lanzó CoDi (Cobro Digital) con el objetivo de impulsar la inclusión financiera y reducir el uso del efectivo en una economía en la que el 55% de la población labora en el sector informal[117]. CoDi permitía realizar pagos y cobros electrónicos sin costo mediante códigos QR y tecnología NFC, aprovechando la infraestructura del Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (en adelante "SPEI") para transacciones instantáneas. Sin embargo, a cinco años de su implementación, CoDi no logró alcanzar la adopción masiva esperada, enfrentándose a múltiples desafíos estructurales y operativos.

Desde el inicio, su uso se vio limitado por la dependencia de la bancarización. A diferencia de Pix en Brasil, que está disponible para cualquier usuario con dispositivo móvil, CoDi requiere que tanto el pagador como el receptor cuenten con una cuenta bancaria, lo que excluye a quienes no tienen acceso a servicios financieros tradicionales[118]. Además, la adopción de CoDi se ha concentrado en un reducido grupo de bancos. Aunque se proyectaba alcanzar 37 millones de cuentas registradas para 2022, hasta septiembre de 2024 sólo se superaron los 20.3 millones, de los cuales el 87% se concentran en tres bancos: BBVA México (61%), Bancoppel (14%) y Citi Banamex (12%), lo que restringe su alcance y limita la competencia en el ecosistema financiero[119].

---

117 BIS. (2024). Faster digital payments: Global and regional perspectives. BIS Papers No. 152. Disponible en: https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap152.pdf

118 Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas. (2022). De la inclusión financiera a CoDi y los CBDC. La transformación de nuestra economía. IMEF. Disponible en: https://www.imef.org.mx/wp-content/uploads/2022/11/ponencia-imef-2022.pdf

119 Banco de México. (2025). Estadísticas de la plataforma CoDi. CoDi. Disponible en: https://www.codi.org. mx/secundarias/estadisticas.html

Otro factor determinante ha sido la infraestructura tecnológica desigual. A pesar de la alta penetración de teléfonos inteligentes en México, la cobertura de redes 3G y 4G varía considerablemente. Luna[120] indica que, a nivel nacional, se registran 86 líneas de acceso a internet móvil por cada 100 habitantes, mientras que en estados como Chiapas y Oaxaca los índices son de 45 y 55, respectivamente. Esto significa que muchos usuarios, especialmente en zonas rurales, carecen de la conectividad necesaria para utilizar CoDi de manera efectiva.

La falta de educación financiera y la percepción del usuario también han frenado su adopción. Mientras que en mercados como Brasil e India los consumidores comprendieron rápidamente los beneficios de sus sistemas digitales, en México la limitada difusión y ausencia de una estrategia clara generaron desconfianza y desconocimiento. Además, se observa que la adopción es menor entre las generaciones mayores, mientras que las más jóvenes –con mayor educación financiera– son más propensas a utilizar la tecnología[121]. Asimismo, el desconocimiento sobre los costos que enfrentan los comercios al aceptar pagos con tarjeta impide reconocer el valor de un sistema sin comisiones como CoDi, el cual podría traer múltiples beneficios a su operación.

Por último, CoDi ha competido con métodos de pago ya consolidados, tanto de bancos tradicionales como de fintechs. A pesar de permitir transacciones sin costo y disponibles 24/7, la preferencia por el efectivo y la limitada promoción de sus ventajas han contribuido a su fracaso para lograr una adopción generalizada[122].

Ante estos desafíos, en 2023 Banxico lanzó DiMo (Dinero Móvil) para simplificar aún más las transferencias digitales. DiMo permite enviar y recibir dinero únicamente con el número de teléfono móvil, eliminando la necesidad de ingresar datos bancarios completos, y abre la puerta a la participación de actores no bancarios, como fintechs, lo que ha facilitado una adopción más rápida. No obstante, al igual que CoDi, DiMo se centra en la población bancarizada, lo que representa otra barrera para alcanzar a quienes aún no están integrados al sistema financiero tradicional. En menos de dos años, DiMo ha alcanzado 12 millones de cuentas vinculadas, más de la mitad de lo logrado por CoDi desde su lanzamiento en 2019[123].

---

120 Luna Flores, G. (2022). CoDi: estudio empírico sobre su adopción. México. Disponible en: https://repositorio.colmex.mx/downloads/n870zt206?locale=en

121 Ibid.

122 Hernández, E. (2024). Por estas razones el CoDi ha fracasado como medio de pago, según
estudio de Banxico. Forbes México. Disponible en: https://forbes.com.mx/el-codi-ha-fracasado-comomedio-de-pago-por-la-informalidad-el-miedo-al-sat-y-la-pandemia/

123 Juárez, E. (2024). Banxico espera una adopción más acelerada de Dimo en el 2025. El Economista. Disponible en: https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/banxico-espera-adopcion-acelerada-dimo-20241229-739969.html

Sin embargo, DiMo sigue enfrentando desafíos similares a los de CoDi. Aunque Banxico espera una adopción más acelerada en 2025, la participación en este sistema continúa siendo voluntaria, lo que contrasta con el caso de Pix en Brasil, donde bancos y fintechs están obligados a ofrecer la plataforma a sus clientes.

El caso de CoDi proporciona lecciones esenciales sobre los desafíos de implementar un sistema de pagos digitales en un entorno con alta informalidad, baja bancarización y limitada educación financiera. México ha demostrado que el éxito de un sistema de pagos no depende únicamente de su diseño tecnológico, sino también de su capacidad para incluir a toda la población, facilitar su uso mediante incentivos claros y contar con un sólido respaldo institucional. Estas lecciones son valiosas para Colombia, donde el desarrollo de Bre-B puede beneficiarse al adoptar un enfoque integral y accesible, evitando errores similares a los de CoDi y maximizando la inclusión financiera en el país.

Aprendizajes del contexto internacional

La comparación de las experiencias internacionales revela que el éxito de los sistemas de pagos digitales no radica únicamente en la calidad tecnológica de sus plataformas, sino en la forma en que la innovación se articula con un marco institucional sólido, reglas claras de participación y una estrategia efectiva de adopción masiva. Modelos como UPI en India y Pix en Brasil demuestran que la interoperabilidad, la gratuidad para los usuarios finales, el respaldo institucional y una política de acceso abierto pueden transformar por completo la dinámica financiera de un país, reduciendo el uso del efectivo e impulsando la inclusión. En contraste, la experiencia de México con CoDi y DiMo pone de relieve que, sin una estrategia integral que contemple la educación financiera, la cobertura tecnológica y la obligatoria de participación de los actores del sistema, incluso las infraestructuras más avanzadas pueden quedar subutilizadas.

En el contexto colombiano, estas lecciones son especialmente relevantes para el desarrollo y consolidación de Bre-B. Es clave garantizar su interoperabilidad total, una estructura de costos competitiva, incentivos adecuados para usuarios y comercios, y una fuerte coordinación entre el Banco de la República, la Superintendencia Financiera y los actores privados. Así, si se logran replicar las condiciones que dieron origen a los casos de éxito y evitar los errores observados en las experiencias fallidas, Bre-B podría convertirse en un catalizador de la liberalización del dinero en Colombia, fortaleciendo la competencia, la eficiencia y la inclusión financiera en el ecosistema digital nacional.

C. Propuestas para fomentar la inclusión financiera a través de pagos digitales inmediatos

Propuesta 1

Bre-B para todos: ampliando casos de uso y escalabilidad

Explicación

Los casos de uso iniciales de Bre-B comprenden P2P y P2B. Sin embargo, es necesario que desde el Banco de la República se avance en una agenda de innovación enfocada en definir y regular nuevos casos de uso para avanzar en la adopción de pagos inmediatos en segmentos pagos G2P, G2B, B2B o servicios de solicitud de pago (Request to Pay - R2P por sus siglas en inglés). Lo anterior, permitirá que Bre-B logre consolidarse como un sistema relevante y pertinente en el país.

A nivel internacional, en el caso de Pix en Brasil, el Banco Central de Brasil formuló desde el inicio de la operación de este sistema su propia "Agenda de Evolución" con el propósito de lograr que cualquier pago o transferencia, independientemente de su valor, agentes involucrados, y su objetivo pueda llevarse a cabo a través de Pix[124]. Desde 2021, el BCB ha integrado y desarrollado diversas mejoras y casos de uso para Pix. Entre estas se destaca la optimización de la experiencia de usuario mediante la integración de listas de contactos para simplificar las transacciones y la posibilidad de personalizar los límites por parte de los usuarios. Adicionalmente, considerando que al inicio de la operación solo el 7% de las transacciones correspondían a pagos P2B, los primeros casos de uso se enfocaron en dinamizar este segmento.

La ausencia de mandatos operativos e incentivos concretos para estos casos de uso ha restringido la tracción del sistema, especialmente entre entidades públicas, empresas y plataformas de pago. En contraste, experiencias internacionales como UPI (India) o Pix (Brasil) han demostrado que el despliegue exitoso de pagos inmediatos requiere una hoja de ruta

124 Banco Central de Brasil. (2023). Pix Management Report: Conception and First Years of Operation (2020-2022). Disponible en: https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/pix/relatorio_de_gestao_pix/pix_management_report_2023.pdf

regulatoria clara, interoperabilidad obligatoria, tarifas bajas, integración con políticas públicas y la priorización de flujos económicos masivos como subsidios estatales, pagos institucionales y transacciones entre empresas.

Propuesta

Mandamiento legal para el Banco de la República de expedir una nueva Circular Reglamentaria contemplando nuevos casos de uso para Bre-B.

*"**Artículo XX. Expedición de nuevos casos de uso estratégicos del Sistemas de Pagos de Bajo Valor Inmediatos.** El Banco de la República, en desarrollo de sus funciones constitucionales y legales, expedirá dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, la circular reglamentaria mediante la cual se habilite e implemente la operatividad de los siguientes casos de uso en el sistema Bre-B:*

(i) Solicitud de pagos interoperables (Request to Pay - R2P);
(ii) Pagos del Gobierno a personas (G2P);
(iii) Pagos del Gobierno a empresas y proveedores (G2B); y
(iv) Pagos inmediatos entre empresas (B2B).

La circular reglamentaria deberá desarrollarse conforme a los principios de interoperabilidad, eficiencia, neutralidad tecnológica, inclusión financiera, seguridad y libre competencia definidos por el propio Banco de la República en sus reglamentos vigentes sobre el sistema de pagos de bajo valor. En caso de requerirse condiciones operativas o funcionales adicionales para implementar dichos casos de uso, estas deberán definirse en el mismo acto reglamentario de forma proporcionada y orientada a la masificación de Bre-B en la economía.".

Justificación

La puesta en marcha de Bre-B representa una de las apuestas más ambiciosas del sistema financiero en la última década para consolidar un sistema de pagos inmediato, interoperable e incluyente. No obstante, su adopción práctica y la concepción inicial de los casos de uso, aún es incipiente, especialmente en los sectores distintos a las transferencias P2P. Limitando el valor agregado que realmente proporciona Bre-B a los pagos digitales en Colombia y diluyendo la posibilidad de generar un impacto mayor que sea transversal en asuntos de eficiencia, trazabilidad y reducción del uso del efectivo.

Uno de los elementos fundamentales que permitirán el éxito de Bre-B es que se incluyan casos de uso que realmente faciliten la transferencia de recursos con base en el uso cotidiano que requiere la ciudadanía en el

sistema de pagos digitales inmediatos. En este sentido, de uso como los pagos G2P y G2B no solo mejoran la eficiencia del gasto público, sino que promueven la trazabilidad y reducen los costos de dispersión de recursos. Al mismo tiempo, habilitar pagos B2B y solicitudes de pago permite mejorar el flujo de caja, reducir la morosidad y facilitar mecanismos de cobro y conciliación, especialmente para Pymes.

Las experiencias de India (UPI) y Brasil (Pix) evidencian que la implementación exitosa y adopción masiva de los sistemas de pagos inmediatos depende, en gran medida, de la habilitación inicial de casos de uso estratégicos y concebidos para su uso cotidiano y masivo.

UPI incluyó desde sus etapas iniciales de implementación la integración de pagos P2P, G2P, B2B y R2P, lo que consolidó un ecosistema robusto de pagos inmediatos que, en 2024, procesaba más del 81% del volumen transaccional del país y superaba los 15 mil millones de transacciones mensuales, con participación de bancos, fintechs, y grandes plataformas tecnológicas, bajo un marco interoperabilidad y de libre acceso para los participantes autorizados[125].

En Brasil, Pix aseguró su adopción obligando a los principales bancos a participar desde su lanzamiento, habilitando pagos entre personas, comercios, empresas y entidades públicas asegurando una interoperabilidad en el sistema y un modelo de costo cero para los ciudadanos y reducido para las empresas. Como resultado, Pix alcanzó más de 42 mil millones de transacciones anuales y redujo en más de 20 puntos porcentuales el uso del efectivo en transacciones minoristas[126].

Es por lo anterior que, imponer un mandato legal al Banco de la República para reglamentar los casos de uso mencionados, permitiría consolidar el objetivo de constituir un sistema de pagos verdaderamente universal, accesible e interoperable en Colombia.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Congreso de la República.
- Junta Directiva del Banco de la República.
- Comité de Interoperabilidad de Pagos Inmediatos.

125 BIS. (2024). Fast payments: design and adoption. Disponible en: https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap132.htm

126 BIS. (2024). Pix: digital payments and financial inclusion in Brazil. Disponible en: https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap132.htm

Propuesta 2

Interoperabilidad en acción: Bre-B y Finanzas Abiertas

Explicación

Habilitar la figura de los iniciadores de pago dentro del sistema Bre-B, permitiendo que terceros puedan generar órdenes de pago a nombre del usuario, sin necesidad de custodiar recursos, es una funcionalidad clave para ampliar los canales de acceso y aprovechamiento de las infraestructuras tecnológicas ya disponibles, como billeteras digitales o aplicaciones móviles.

Actualmente, el marco operativo de Bre-B no contempla explícitamente este rol, lo que limita su adopción, restringe la competencia y reduce el alcance funcional del sistema. La falta de lineamientos normativos para esta figura representa una barrera para que nuevos actores del ecosistema participen, innoven y ofrezcan soluciones de pago interoperables que se conecten directamente con cuentas bancarias o depósitos existentes.

Propuesta

Instruir al Banco de la República para expida una Circular Reglamentaria que contemple la incorporación de la figura de los iniciadores de pago dentro de la infraestructura de Bre-B.

*"**Artículo XX. Incorporación de la figura de iniciadores de pagos en los Sistemas de Pagos de Bajo Valor Inmediatos.** El Banco de la República, en ejercicio de sus funciones legales y constitucionales, en coordinación con la Superintendencia Financiera de Colombia conforme a los principios técnicos y operativos establecidos en la normativa vigente, deberá incorporar la figura del iniciador de pagos dentro de la infraestructura del Sistema de Pagos de Bajo Valor Inmediatos.*

Para tal efecto, expedirá, en un plazo no superior a seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, una circular reglamentaria que establezca las condiciones técnicas, operativas, de seguridad y responsabilidad para el acceso y participación de los iniciadores de pago en el Sistema de Pagos de Bajo Valor Inmediatos sin que, por medio de esta actividad, se custodien los recursos por parte de estos agentes."

Justificación

La habilitación de iniciadores de pago dentro del sistema Bre-B representa una herramienta clave para ampliar la cobertura, eficiencia y funcionalidad del ecosistema de pagos inmediatos en Colombia. Esta figura permite que terceros, autorizados y regulados, inicien órdenes de pago desde las cuentas de los usuarios sin tener que custodiar fondos, lo que reduce fricciones operativas, promueve la innovación, y fortalece la experiencia digital del usuario. Al no requerir la intermediación de entidades depositarias tradicionales, los iniciadores de pago expanden el acceso a diversas soluciones en el sistema.

Desde una perspectiva sistémica, la posibilidad de que terceros inicien pagos fortalece el principio de interoperabilidad y promueve la competencia entre actores, al habilitar esquemas abiertos que facilitan el desarrollo de nuevos modelos de negocio. Además, esta figura favorece una arquitectura de pagos más flexible y adaptada a las necesidades de las MiPymes, gobiernos locales, plataformas digitales y usuarios finales que requieren una integración más fluida y segura con su infraestructura bancaria.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Junta Directiva del Banco de la República.
- Congreso de la República.

Propuesta 3

Blindaje digital: seguridad y gestión de fraudes en Bre-B

Explicación

La arquitectura de Bre-B está diseñada para habilitar un sistema de pagos inmediato, interoperable y eficiente. Sin embargo, su crecimiento sostenido y la consolidación de su red dependen de generar confianza entre los participantes, especialmente frente a riesgos de fraude. En la actualidad, no existe un modelo normativo claro que articule las responsabilidades, mecanismos de respuesta ni criterios homogéneos frente a fraudes en un entorno interoperable como el de Bre-B.

Propuesta

Ordenarle al Banco de la República expedir una Circular Reglamentaria para que incorpore un régimen de prevención del fraude en el Sistema de Pagos de Bajo Valor Inmediatos:

"Artículo X. Fortalecimiento de la gestión de fraude en el Sistema de Pagos Inmediatos. *El Banco de la República, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, deberá expedir la regulación aplicable a la gestión de fraudes operados a través del Sistema de Pagos de Bajo Valor Inmediatos dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley."*

Justificación

La interoperabilidad en los sistemas de pago inmediato, como Bre-B, conlleva importantes beneficios en eficiencia, competencia y cobertura, pero también plantea retos significativos en materia de gestión de fraude. Al existir múltiples actores en la cadena de procesamiento –como iniciadores, entidades financieras receptoras, cámaras de compensación y agregadores– se diluye la trazabilidad sobre la responsabilidad de cada uno frente a incidentes fraudulentos, generando zonas grises normativas que afectan tanto a los usuarios como a los prestadores de servicios de pago.

Contar con una regulación clara, armonizada y técnicamente robusta sobre gestión de fraudes en entornos interoperables es indispensable para garantizar la confianza de los usuarios en el ecosistema de pagos digitales. Esta regulación permitiría establecer lineamientos comunes de actuación, tiempos de respuesta homogéneos, mecanismos de reversión ágiles y criterios para asignar responsabilidades. Además, facilitaría el intercambio de información y coordinación entre actores, reduciendo los incentivos al arbitraje regulatorio y cerrando espacios para prácticas abusivas o ineficientes que hoy generan barreras al uso de Bre-B.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Junta Directiva del Banco de la República.
- Congreso de la República.

Propuesta 4

Una llave para todas las cuentas: habilitando la interoperabilidad total de Bre-B

Explicación

El sistema de pagos inmediatos Bre-B avanza hacia la construcción de un ecosistema interoperable, eficiente y accesible para todos los usuarios del país. Sin embargo, una oportunidad de mejora consiste en que se le asigne una llave a las cuentas que no cuentan con una registrada, lo que impide direccionar correctamente las transferencias. Esta oportunidad de mejora, afecta la experiencia de los usuarios, reduce la confiabilidad del servicio y limita la capacidad del sistema para operar como infraestructura crítica de pagos inmediatos.

En este sentido, se propone incorporar una obligatoriedad de que todas las cuentas activas en una entidad financiera tengan registrada una llave o identificador. Esta llave podrá ser cargada por el usuario o asignada de manera masiva y unilateral por la entidad financiera mediante llaves alfanuméricas bajo lineamientos técnicos uniformes. El objetivo es asegurar que ninguna cuenta permanezca sin identificador, garantizando así que las transferencias inmediatas puedan ejecutarse sin fricciones ni errores operativos.

Propuesta

Actualizar la Circular Reglamentaria Externa DSP-465 de 2025, con el propósito de incluir una disposición normativa que establezca la obligatoriedad en el registro de llaves a cuentas activas en entidades financieras de la siguiente manera:

Redacción de la sección 3.4.2 de la Circular Reglamentaria Externa DSP-465 de 2025 actual	Redacción de la sección 3.4.2 de la Circular Reglamentaria Externa DSP-465 de 2025 propuesto
3.4.2 Descripción de los tipos de Llaves y sus estándares *Podrán emplearse para iniciar las Órdenes de Pago y/o Transferencias de Fondos Inmediatas, los siguientes tipos de Llaves:* *(...)*	*3.4.2 Descripción de los tipos de Llaves y sus estándares* *Podrán emplearse para iniciar las Órdenes de Pago y/o Transferencias de Fondos Inmediatas, los siguientes tipos de Llaves:* **(...)** **Ningún Medio de Pago activo podrá permanecer sin una Llave asociada. Los Participantes deberán garantizar que, previo al inicio de la operación del Mecanismo Operativo para la Liquidación o dentro del plazo que establezca el Banco de la República, todos los Medios de Pago activos cuenten con al menos una Llave registrada conforme a los tipos, estructuras y estándares definidos en el presente numeral.** **Cuando el Cliente no registre una Llave de manera voluntaria, el Participante deberá asignar automáticamente una Llave alfanumérica siguiendo los lineamientos técnicos que el Banco de la República determine para asegurar uniformidad e interoperabilidad. En todo caso, el Cliente conservará el derecho de modificar la Llave posteriormente, de acuerdo con las reglas previstas en esta Circular.**

Redacción de la sección 3.4.3 de la Circular Reglamentaria Externa DSP-465 de 2025 actua	Redacción de la sección 3.4.3 de la Circular Reglamentaria Externa DSP-465 de 2025 propuesto
3.4.3 Procesos de gestión de las Llaves *Las EASPBVI deberán incorporar en su reglamento la obligación de los Participantes de adecuar los Canales de Prestación de Servicios dispuestos para adelantar todos los procesos de gestión de las Llaves descritos a continuación, siguiendo los lineamientos de cada proceso establecidos en el Anexo 1 de la presente Circular.* *(...)*	*3.4.3 Procesos de gestión de las Llaves* *Las EASPBVI deberán incorporar en su reglamento la obligación de los Participantes de adecuar los Canales de Prestación de Servicios dispuestos para adelantar todos los procesos de gestión de las Llaves descritos a continuación, siguiendo los lineamientos de cada proceso establecidos en el Anexo 1 de la presente Circular.* (...) **Obligatoriedad del registro de Llaves asociadas a los Medios de Pago. Cada Participante deberá garantizar que todos los Medios de Pago activos cuenten con al menos una Llave registrada conforme a los estándares definidos en la presente Circular.** **Cuando el Cliente no registre voluntariamente una Llave, el Participante deberá asignar de manera automática una Llave alfanumérica asociada al respectivo Medio de Pago, siguiendo los lineamientos técnicos que defina el Banco de la República para asegurar uniformidad, trazabilidad e interoperabilidad.** **Los Participantes deberán implementar los procedimientos necesarios para asegurar que ninguna cuenta o Medio de Pago activo permanezca sin Llave asociada, y deberán mantener actualizada esta información en los Directorios Federados correspondientes.** **La asignación automática de Llaves no podrá restringir al Cliente la posibilidad de modificarla posteriormente, de conformidad con las reglas establecidas en este numeral.**

Justificación

La estandarización en el registro de llaves asociadas a los medios de pago constituye una condición necesaria para garantizar la plena interoperabilidad del sistema de pagos inmediatos Bre-B. La experiencia reciente evidencia que una proporción significativa de transacciones no puede ser direccionada correctamente cuando la cuenta de destino no dispone de una llave activa, lo que genera fricciones y limita la capacidad del sistema para operar con eficiencia en un entorno de pagos disponible continuamente. Asegurar que todos los medios de pago cuenten con una llave (registrada por el cliente o asignada automáticamente por la entidad financiera) permite cerrar esta brecha operativa y fortalecer la experiencia de los usuarios.

Con base en los principios de diseño de infraestructuras de pago interoperables observados en modelos internacionales, la existencia de identificadores universales y obligatorios facilita la estandarización, reduce los rechazos y aumenta la eficiencia agregada del sistema. La incorporación de un mandato normativo en el numeral 3.4.2, complementado con los procesos ya incluidos en la sección 3.4.3 de la Circular Reglamentaria Externa DSP-465 de 2025, crea un marco claro y uniforme para que todos los participantes gestionen de manera consistente la asignación y actualización de llaves. Esto incentiva la competencia basada en calidad y servicio, y no en esquemas cerrados o propietarios.

La obligatoriedad del registro de llaves también habilita al ecosistema financiero para operar sobre bases más homogéneas y confiables, reduciendo la dependencia del usuario final para completar los procedimientos necesarios para que le sea asignada una llave por parte de su entidad financiera. En particular, la asignación automática de llaves alfanuméricas bajo estándares técnicos comunes disminuye la posibilidad de inconsistencias entre participantes y garantiza que cualquier cuenta pueda recibir pagos inmediatos en cualquier momento. Con ello, se avanza hacia un sistema de pagos inmediatos más robusto, inclusivo y eficiente, alineado con los objetivos estratégicos de Bre-B y del Banco de la República.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **Circular Reglamentaria Externa** por el **Banco de la República.**

Entidades encargadas:

- Banco de la República.

Propuesta 5

Garantizar la estabilidad del sistema de pagos inmediatos por parte de sus participantes

Explicación

La disponibilidad operativa es un elemento esencial para consolidar la confianza de los usuarios en el sistema de pagos inmediatos Bre-B y garantizar su adopción a gran escala. Durante los primeros meses de operación, el sistema registró múltiples episodios de indisponibilidad atribuibles a fallas en los participantes. Estas interrupciones afectan la experiencia del usuario, generan fricciones en el ecosistema financiero y limitan la consolidación de Bre-B como infraestructura crítica de pagos.

Actualmente, el Decreto 1069 de 2025[127] establece estándares de disponibilidad entre el 99.0% y el 99.5%, pero fija un horizonte de cumplimiento de 18, 24 y 36 meses. Se propone adelantar este plazo a los próximos seis meses, con el fin de asegurar una transición más rápida hacia un sistema estable, confiable y alineado con las expectativas de los usuarios y del propio ecosistema financiero. Esta medida permitirá acelerar el proceso de estabilización, promover mejores prácticas operativas y reducir significativamente las interrupciones del servicio.

Propuesta

Modificar el numeral 5 del artículo 11 del Decreto 1069 de 2025 con el propósito de reducir los plazos contemplados en el cronograma de implementación de la siguiente manera:

127 Artículo 2.17.5.1.5 del Decreto 1069 de 2025.

Redacción del artículo 11 del Decreto 1069 de 2025 actual	Redacción del artículo 11 del Decreto 1069 de 2025 propuesto
Artículo 11. Régimen de transición. *(...)* ***5. Las disposiciones contenidas en el artículo 2.17.5.1.5 del Decreto 2555 de 2010 deberán cumplirse conforme al siguiente cronograma:*** *a. En un plazo máximo de dieciocho (18) meses contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto por parte de las Entidades Emisoras y Receptoras vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia que a dicha fecha de entrada en vigor tengan más de cinco millones uno (5.000.001) productos de depósito a la vista activos.* *b. En un plazo máximo de veinticuatro (24) meses contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto por parte de las Entidades Emisoras y Receptoras vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia que a dicha fecha de entrada en vigor tengan entre quinientos mil uno (500.001) Y cinco millones (5.000.000) productos de depósito a la vista activos* *c. En un plazo máximo de treinta y seis (36) meses contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto por parte de las Entidades Emisoras y Receptoras vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia que a dicha fecha de entrada en vigor tengan menos de quinientos mil (500.000) productos de depósito a la vista activos.* *(...)*	*Artículo 11. Régimen de transición.* *(...)* *5. Las disposiciones contenidas en el artículo 2.17.5.1.5 del Decreto 2555 de 2010 deberán cumplirse dentro de un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, sin diferenciar por número de productos de depósito a la vista activos. Todas las Entidades Emisoras y Receptoras vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia deberán alcanzar, dentro de este mismo plazo, los niveles mínimos de disponibilidad mensual establecidos para el envío y la recepción de órdenes de pago y transferencias de fondos a través de sus canales de banca digital y móvil.* *(...)*

Justificación

La disponibilidad del sistema de pagos inmediatos es un componente esencial para garantizar que Bre-B se consolide como una infraestructura confiable y de uso cotidiano por parte de los colombianos. En sus primeros meses de operación se evidenció un volumen significativo de periodos de indisponibilidad asociados a caídas en los servicios de los participantes, lo que derivó en una experiencia irregular para los usuarios e interrumpió el flujo de pagos en momentos críticos. Estos episodios demuestran la necesidad de acelerar la adopción plena de los niveles mínimos de disponibilidad que ya están definidos en el Decreto 1069 de 2025, pero cuyo plazo actual resulta demasiado amplio frente a los requerimientos de estabilización del sistema.

Ajustar el plazo de cumplimiento a seis meses permite reforzar el compromiso operativo de todas las entidades emisoras y receptoras y alinear los incentivos hacia la mejora de la infraestructura tecnológica, los sistemas de redundancia y los protocolos de continuidad del negocio. Esta medida promueve una transición más rápida hacia estándares homogéneos de disponibilidad, reduce la variabilidad entre participantes y garantiza que los usuarios tengan acceso permanente a los beneficios de los pagos inmediatos sin interrupciones imprevistas.

Al anticipar la exigibilidad del estándar de disponibilidad, se impulsa un entorno de mayor disciplina operativa y se favorece la adopción de mecanismos de monitoreo y respuesta más robustos. Esto fortalece la resiliencia del sistema y contribuye a un ecosistema de pagos interoperable que funcione de manera continua, estable y confiable, condición indispensable para que Bre-B alcance su potencial como infraestructura nacional de pagos de bajo valor.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir un **Decreto** por el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público.**

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- SFC.
- URF.

Propuesta 6

Experiencia común en Bre-B de transferencias intraentidad con menores costos

Explicación:

La Circular Reglamentaria DSP-465 expedida por la Junta Directiva del Banco de la República dispone que las transacciones intra-entidad, es decir, aquellas que se realizan entre cuentas de un mismo titular en una misma entidad financiera, sean canalizadas obligatoriamente a través de Bre-B. Esto genera una carga operativa innecesaria para las EASPBVI, distorsiona la lógica funcional de sus sistemas internos y puede derivar en mayores costos sin beneficios reales para los usuarios ni para el SPBVI.

Propuesta:

Opción 1:

Que la Junta Directiva del Banco de la República expida una nueva versión de la Circular Reglamentaria DSP-465 de 2023 en un boletín informativo excluyendo de Bre-B las Operaciones Intra-SPBVI de la siguiente manera:

"***Artículo XX.*** *No estarán obligadas a tramitarse a través del SPBVI las Órdenes de Pago y/o Transferencias Inmediatas de fondos que correspondan a Operaciones Intra-SPBVI*".

Opción 2:

Instruir a la Junta Directiva del Banco de la República a que expida una nueva versión de la Circular Reglamentaria DSP-465 de 2023 excluyendo de Bre-B las Operaciones Intra-SPBVI de la siguiente manera:

"***Artículo XX.*** *La Junta Directiva del Banco de la República, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, deberá expedir una nueva versión de la Circular Reglamentaria DSP-465 de 2023 o, en su defecto, modificar su contenido, con el fin de excluir expresamente del ámbito de aplicación de los Sistemas de Pagos de Bajo Valor Inmediatos aquellas Órdenes de Pago y/o Transferencias Inmediatas de fondos que correspondan a las denominadas "Operaciones Intra-SPBVI".*

Justificación:

Las denominadas Operaciones Intra-SPBVI corresponden, en esencia, a asientos contables internos entre cuentas mantenidas dentro de la misma EASPBVI. No implican un movimiento real de fondos entre entidades ni requieren un proceso de compensación o liquidación centralizada. La obligación actual de canalizarlas por Bre-B desconoce esta naturaleza operativa y genera un uso innecesario de infraestructura externa para transacciones cuyo riesgo operativo y de liquidación es inherentemente bajo, pues se encuentran completamente bajo control de la misma entidad que administra el sistema. Esta exigencia introduce redundancias que afectan la eficiencia del SPBVI, elevan costos tecnológicos y operativos y pueden disminuir los incentivos para una adopción ágil y masiva del sistema.

El diseño vigente también plantea dificultades desde la perspectiva de proporcionalidad regulatoria. Al imponer el mismo tratamiento a operaciones intra-entidad y a transacciones inter-entidad –estas últimas sí dependientes de un proceso de compensación centralizado– se elimina la posibilidad de un esquema operativo diferenciado que permita a las EASPBVI optimizar recursos y fortalecer la experiencia del usuario. Además, esta situación puede generar distorsiones en la medición del uso efectivo de Bre-B, inflando artificialmente las cifras de transacciones y dificultando la evaluación precisa de su adopción en condiciones reales de interoperabilidad.

La comparación internacional confirma que esta distinción es una práctica regulatoria común. En la Unión Europea, bajo el marco del *Single Euro Payments Area* (SEPA por sus siglas en inglés), el principio de *reachability*, consagrado en el Reglamento (UE) 260/2012 y reforzado por el Reglamento (UE) 2024/8866, obliga a la accesibilidad universal de las cuentas para pagos instantáneos, pero no exige que las operaciones intra-entidad se liquiden mediante un sistema centralizado. El enfoque europeo prioriza la interoperabilidad y accesibilidad, permitiendo que las entidades utilicen los mecanismos tecnológicos más eficientes para cumplir con dicho estándar[128].

De igual forma, en Estados Unidos existe una separación normativa clara entre operaciones *on-us* y transferencias interbancarias. Las operaciones *on-us* –realizadas entre cuentas alojadas en la misma institución– pueden resolverse directamente en los libros contables del banco, sin pasar por mecanismos externos de compensación. Por el contrario, las transacciones interbancarias sí deben canalizarse por infraestructuras como el *Automated Clearing House* (ACH por sus siglas en inglés). Conforme a la

128 Reglamento (UE) 2024/886 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2024, que modifica el Reglamento (UE) No 260/2012 en materia de transferencias de crédito inmediatas en euros.

Reserva Federal, el ACH constituye una red nacional de procesamiento de transferencias electrónicas por lotes[129].

Asimismo, el marco regulatorio estadounidense permite la coexistencia de dos operadores nacionales del sistema ACH: FedACH –administrado por los Federal Reserve Banks– y la Electronic Payments Network (EPN) –propiedad de The Clearing House Payments Company L.L.C.–, lo cual evidencia un modelo basado en competencia, eficiencia y multiplicidad de infraestructuras[130]. Esta diversidad institucional refuerza la idea de que la interoperabilidad y la seguridad no requieren centralizar todas las transacciones internas en una sola infraestructura administrada por el banco central.

A la luz de estas referencias comparadas, permitir que las transacciones Intra-SPBVI se procesen directamente dentro de los sistemas internos de pagos inmediatos de las entidades resulta coherente con principios de proporcionalidad, eficiencia y administración del riesgo. La exclusión de estas operaciones de la obligatoriedad de Bre-B preservaría la trazabilidad, el registro contable y la disponibilidad inmediata del saldo, al tiempo que eliminaría una carga operativa que no aporta valor agregado. Además, permitiría que las EASPBVI focalicen su esfuerzo tecnológico y operativo en la adopción plena del esquema interoperable, reduciendo costos injustificados y promoviendo un ecosistema de pagos más eficiente.

Esta modificación también contribuye a evitar distorsiones en la medición de desempeño del SPBVI, dado que solo las transferencias con naturaleza inter-entidad –las que materializan interoperabilidad real– deberían computarse como uso efectivo de Bre-B. Al ajustar la normativa en este sentido, se obtendrían indicadores más precisos de adopción, desempeño y eficiencia, facilitando una evaluación más rigurosa del sistema y un diseño de política pública más informado.

---

129 El Federal Financial Institutions Examination Council (FFIEC) señala que "this type of payment is called an 'on-us' transaction. They are settled by posting accounting entries on the books of one financial institution" (FFIEC, Retail Payment Systems IT Booklet, p. 31) De manera consistente, la Federal Reserve define el book transfer como la liquidación que ocurre "if the transaction happens within one institution" (Federal Reserve, Definitions of Third-Party Fraud Types, p. 4).

130 Federal Reserve. Automated Clearinghouse (ACH). Sitio oficial de la Reserva Federal. Disponible en: https://www.federalreserve.gov/paymentsystems/fedach_about.htm

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Opción 1:

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **Circular Reglamentaria** por la **Junta Directiva** del **Banco de la República**.

Opción 2:

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **Ley Ordinaria** por el **Congreso de la República.**

Entidades encargadas:

- Junta Directiva del Banco de la República.
- Congreso de la República.

V.

El Dilema del 4×1.000:

Cuando un impuesto fomenta la informalidad

A. Explicación:

¿Cómo funciona el Gravamen a los Movimientos Financieros en Colombia?

Respuesta corta: El Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) es un impuesto que grava la realización de la mayoría de transacciones realizadas a través del sistema financiero. Este impuesto es de carácter nacional y aplica a las cuentas de ahorro y las cuentas corrientes. A pesar de que este impuesto aporta un 5% del recaudo del país, en la práctica, actúa como un desincentivo para el uso recurrente de los productos y servicios del sistema financiero formal. Esto se debe a que aumenta el costo de realizar una transacción, o le agrega uno aún cuando la entidad financiera no cobra por este servicio. El efecto distorsivo de este impuesto limita el completo acceso al sistema financiero, fomenta el uso del efectivo como medio de pago, y limita la competencia.

El Gravamen a los Movimientos Financieros (en adelante "GME"), conocido comúnmente como el "4x1000", es un impuesto indirecto, de carácter nacional y de causación instantánea, que recae sobre los retiros o disposiciones de recursos depositados en el sistema financiero. Su naturaleza es instrumental y recaudatoria, pues grava los movimientos de dinero más que la riqueza o la renta de una persona, y se genera en el mismo momento en que se efectúa la operación que causa el tributo. La tarifa vigente del impuesto es del 0,4% sobre el valor de cada transacción, lo que equivale al cobro de cuatro pesos por cada mil pesos movilizados ($4 × $1.000). Su recaudación es automática y en la fuente, es decir, las entidades financieras actúan como agentes retenedores del tributo al momento de realizar la transacción gravada y deben incluir el valor del impuesto dentro del monto total.

El GMF fue establecido con el propósito inicial de servir como fuente temporal de ingresos para el gobierno, mientras este se enfrentaba a necesidades extraordinarias en el contexto de crisis económica a finales de los años noventa. No obstante, su aplicación se ha prorrogado sucesivamente, lo que lo ha consolidado como un componente estable del sistema tributario nacional. Lo anterior, parece responder a las ventajas que representa en términos de facilidad de recaudo, y amplia causación, lo que ha generado incentivos para su permanencia.

El impuesto se aplica a una amplia gama de operaciones que implican la disposición de recursos, entre ellas: retiros en efectivo, transferencias electrónicas, pagos mediante cheques, entre otras. Existen, sin embargo, exenciones y exclusiones específicas definidas por la ley, como los movimientos entre cuentas de un mismo titular en una misma entidad financiera, los traslados entre cuentas de ahorro y depósitos electrónicos, y las operaciones destinadas al pago de nómina o seguridad social, entre otras, siempre que cumplan los requisitos reglamentarios.

En su concepción, el GMF se inspira en el Impuesto a las Transacciones Financieras (en adelante "ITF"), un tipo de gravamen que diversos países han implementado para obtener ingresos a partir del volumen de operaciones financieras. El ITF busca gravar los flujos monetarios más que los resultados económicos. Este se caracteriza por su fácil administración, amplio espectro de recaudo y alta trazabilidad, dado que las entidades financieras actúan como intermediarios en el proceso de retención.

A su vez, la idea que subyace al ITF está vinculada al concepto de la llamada "Tasa Tobin", una propuesta formulada por el economista estadounidense James Tobin en la década de 1970[1]. De acuerdo con esta teoría, la imposición de un pequeño impuesto a las transacciones internacionales de divisas con el fin de desalentar la especulación financiera a corto plazo y estabilizar los mercados de capitales. Así, aunque la Tasa Tobin tenía un objetivo eminentemente regulatorio (reducir la volatilidad de los flujos de capital y promover un uso más productivo de los recursos financieros), su principio se tergiversó e inspiró la creación de tributos análogos con fines fiscales, como el ITF y, en el caso colombiano, el GMF.

Estructura operativa, exenciones y límites aplicables del GMF

El funcionamiento del GMF está regulado,principalmente, por los artículos 871 y siguientes del Estatuto Tributario, los cuales determinan los elementos esenciales del tributo y su modo de aplicación. En términos operativos, como ya se había mencionado, el GMF se configura como un impuesto de causación instantánea, que grava las operaciones mediante las cuales los usuarios disponen de recursos depositados en cuentas financieras, independientemente del canal o instrumento utilizado. La **base gravable** corresponde al valor total de la transacción a través de la cual se dispone de los recursos. De esta manera, el gravamen opera como una retención automática aplicada sobre el valor total de cada movimiento financiero.

1 Pinillos, J. (2017). Origen y evolución del gravamen a los movimientos financieros. Revista Gestión y Desarrollo Libre, Año 2 N° 3, 2017. p.p. 138 - 148. Disponible en: https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/gestion_libre/article/download/3227/2633/5208

El **hecho generador** del GMF corresponde a toda operación financiera mediante la cual se disponga de los recursos depositados en cuentas corrientes o de ahorro de entidades financieras, así como en cuentas de depósito del Banco de la República. En esencia, el impuesto se configura cada vez que un usuario utiliza, traslada o moviliza fondos de su cuenta, sin importar el medio o canal empleado, salvo las excepciones previstas expresamente en la ley.

De manera más específica, las operaciones sujetas al GMF incluyen:

1. **Disposición de recursos** de cuentas corrientes y de ahorro de entidades financieras o de depósito en el Banco de la República, mediante retiro en efectivo (por ventanilla o cajero automático), retiro con tarjeta débito, pago en puntos de recaudo, retiro mediante cheque o notas débito.

2. **La expedición de cheques de gerencia,** entendida como un acto de disposición de fondos por parte de la entidad financiera.

3. **Los traslados o cesiones de fondos a cualquier título,** incluidos los realizados entre cuentas de distintos titulares o en diferentes entidades.

4. **Los traslados o cesiones de recursos entre copropietarios** o partícipes de carteras colectivas, así como los retiros efectuados por beneficiarios o fideicomitentes de dichos vehículos.

5. **La disposición de recursos a través de contratos o convenios de recaudo** o mecanismos similares suscritos con entidades financieras, aun cuando no se manejen mediante cuentas corrientes o de ahorro.

6. **Los pagos o transferencias efectuados a terceros** mediante notas débito u operaciones contables, distintas a las realizadas sobre cuentas tradicionales.

7. **Los movimientos contables** que impliquen el pago de obligaciones, o el traslado de bienes, recursos o derechos, independientemente del soporte operativo de la transacción.

8. **Los débitos efectuados sobre los depósitos asociados a saldos positivos de tarjetas de crédito,** en tanto constituyen disposición de recursos del titular.

9. **El pago o abono en cuenta de depósitos a término,** cuando tales recursos se convierten en dinero disponible para el usuario.

De esta manera, el marco operativo del GMF abarca prácticamente cualquier forma de disposición de fondos dentro del sistema financiero, sea directa o indirecta, física o digital, siempre que implique el uso o traslado de recursos propios.

Los **sujetos pasivos** del impuesto son los titulares de las cuentas o instrumentos a través de los cuales se realizan las operaciones gravadas. Por su parte, las entidades vigiladas (incluidos bancos, cooperativas financieras, SEDPEs) actúan como agentes retenedores y declarantes, obligados a recaudar el impuesto en el momento de la transacción y a consignarlo semanalmente a la DIAN. Este diseño otorga al GMF un carácter altamente eficiente en su administración, al integrarse directamente en la infraestructura operativa del sistema financiero.

No obstante, pese a que el GMF tiene una amplia base gravable, la normativa contempla una serie de exenciones y exclusiones orientadas a mitigar su impacto sobre los usuarios de menores ingresos, promover la bancarización, y evitar la doble imposición en ciertas operaciones. Estas disposiciones están establecidas principalmente en el artículo 879 del Estatuto Tributario. Dichas exenciones y exclusiones se dividen en un tope exento general, y una serie de exenciones específicas aplicables a ciertos tipos de transacciones.

El tope exento general es la exención más relevante. Este permite que los retiros efectuados desde cuentas de ahorro, depósitos electrónicos o tarjetas prepago abiertas por entidades financieras o cooperativas vigiladas por la SFC estén exentas del GMF hasta por un monto máximo de 350 Unidades de Valor Tributario (en adelante "UVT") mensuales. Para el año 2025, este valor equivale aproximadamente a $17,4 millones[2]. El beneficio solo puede aplicarse a una cuenta por titular, la cual debe ser marcada expresamente como "cuenta exenta" ante la entidad financiera de preferencia del titular. Cualquier retiro, transferencia o disposición de fondos realizada desde otras cuentas no marcadas como exentas estará sujeta al cobro del impuesto, sin importar su monto.

Frente a este tipo de herramienta, en la reforma tributaria del 2022 el Gobierno Nacional impulsó la creación de un sistema de información que permita la verificación, control y retención del GMF que permita aplicar la exención de 350 UVT mensuales sin necesidad de marcar una única cuenta como exenta. En la práctica, esta disposición determinó que las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera y las cooperativas de ahorro y crédito vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria debían participar en dicho sistema. No obstante, la implementación tecnológica y regulatoria de este mecanismo aún no ha sido materializada.

2 Resolución 193 de 2024 definió la UVT en COP $49.799.

Ahora bien, se debe mencionar que el rezago en la implementación de esta disposición ha limitado la efectividad del beneficio y perpetúa brechas en su acceso entre usuarios menos familiarizados con el sistema financiero. Adicionalmente, en un contexto donde los colombianos tienen, en promedio, 2.4 productos de depósito, esta disposición parece ser fundamental para impulsar la bancarización y la competencia. Particularmente, eliminar la exención a la marcación de una única cuenta abre una oportunidad para disminuir las fricciones asociadas al funcionamiento del GMF.

Además de la exención general de 350 UVT, existen operaciones expresamente excluidas del gravamen, las cuales no están sujetas a este límite:

1. **Traslados internos del mismo titular:** Los movimientos de dinero entre cuentas corrientes, de ahorro o inversiones (como CDT) que pertenezcan al mismo titular dentro de una misma entidad financiera no generan GMF, dado que no implican una disposición real de recursos hacia un tercero.

2. **Cuentas de depósito de bajo monto:** Las cuentas de depósito electrónico o de bajo monto están exentas mientras sus saldos y movimientos mensuales sean inferiores a 65 UVT. Si el usuario decide convertir dicha cuenta en su cuenta principal, se aplicará la regla general de las 350 UVT. A diferencia de las cuentas tradicionales, en este caso no se exige la marcación de una única cuenta para acceder a la exención.

3. **Cesantías y pensiones:** Los retiros de cesantías y sus intereses, así como las operaciones desde cuentas de ahorro destinadas exclusivamente al pago de pensiones, están exentas del GMF. En el caso de las pensiones, la exención aplica hasta por el monto equivalente a 41 UVT mensuales ($2 millones en 2025, aproximadamente).

4. **Operaciones de crédito:** Los desembolsos de créditos efectuados por entidades financieras a las cuentas de los deudores no están gravados, ya que no constituyen disposición de recursos del titular. Del mismo modo, los pagos o avances realizados con tarjeta de crédito tampoco generan GMF, por corresponder a operaciones de crédito y no a débitos en cuenta. También están exentos los desembolsos de créditos educativos otorgados por el ICETEX y los créditos destinados a vivienda, vehículos o activos fijos, siempre que se realicen mediante cheques restringidos.

5. **Recursos públicos:** Las operaciones realizadas por la Dirección del Tesoro Nacional o por las tesorerías de entidades territoriales están excluidas del impuesto, en tanto se refieren al manejo de recursos públicos. Asimismo, se encuentran exentas

las transferencias entre órganos ejecutores del presupuesto o aquellas destinadas al pago de impuestos.

6. **Operaciones del sistema de pagos y mercado financiero:** Están exentas las operaciones de liquidez y compensación efectuadas por el Banco de la República, los créditos interbancarios y las transacciones de compensación y liquidación realizadas en sistemas autorizados del mercado de valores, derivados, divisas o bolsas de productos agropecuarios.

7. **Cheques de gerencia:** Los cheques de gerencia están exentos del GMF cuando se expiden con cargo a la cuenta del ordenante y dentro de la misma entidad financiera, pues en estos casos no se configura una disposición hacia un tercero.

8. **Giros internacionales:** La disposición de recursos y los débitos contables por concepto de pagos de giros provenientes del exterior están exentos hasta por 60 UVT mensuales, siempre que las operaciones se canalicen a través de entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera.

De forma complementaria, la Ley 1111 de 2006 estableció que el 25% del GMF pagado puede ser deducido en el impuesto sobre la renta, con el fin de atenuar el impacto del tributo sobre las empresas formales y reducir los costos financieros asociados a la intermediación bancaria. Estas disposiciones configuran un sistema de alivios parciales que, aunque útiles, mantienen un nivel de complejidad operativa que limita su aprovechamiento. En conjunto, las exenciones, exclusiones y deducciones constituyen el marco de aplicación diferencial del gravamen. Estas disposiciones están orientadas a equilibrar la función fiscal del tributo con objetivos de inclusión financiera, eficiencia en los pagos y sostenibilidad del sistema tributario.

Evolución Normativa del GMF

El GMF cuenta con un fundamento jurídico sólido dentro del Estatuto Tributario. Específicamente, los artículos 870 a 881 definen sus elementos estructurales: naturaleza, sujetos pasivos, hechos generadores, base gravable, tarifas y exenciones. El artículo 871 constituye su eje principal, al establecer que el impuesto recae sobre las transacciones financieras que impliquen la disposición de recursos depositados en cuentas corrientes, de ahorro o en cualquier otra modalidad de depósito en entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera.

Desde su creación, el GMF ha experimentado una evolución normativa constante que refleja su tránsito de una medida temporal a un componente estructural del sistema tributario nacional. Cada ajuste legal ha

respondido a distintas coyunturas económicas y fiscales. Estos ajusten han creado un entramado normativo complejo que puede llegar a dificultar su aplicación y afectar a proveedores de servicios financieros cuya actividad se ve fuertemente influida por este tributo.

El impuesto fue introducido originalmente en 1998, mediante el Decreto Legislativo 2331. Este fue concebido como una contribución temporal destinada a fortalecer la estabilidad del sistema financiero nacional frente a la crisis económica de finales de los noventa. En ese momento, su tarifa se fijó en $2 × 1.000 (0,2 %) y su vigencia se limitó inicialmente hasta el 31 de diciembre de 1999.

En 1999, la Ley 508 y el Decreto 258 extendieron la vigencia del gravamen hasta el año 2000. El recaudo generado a partir de esta extensión fue destinando a la reconstrucción del Eje Cafetero, afectado por el terremoto de enero de ese mismo año. Con esta ampliación, el tributo demostró su potencial como instrumento de financiamiento fiscal en situaciones de emergencia.

Posteriormente, con la Ley 633 de 2000, el gravamen se transformó formalmente en un impuesto de carácter permanente. De esta manera, se incorporó al Estatuto Tributario, estableciendo una tarifa del $3 × 1.000 (0,3 %). Esta modificación marcó el punto de inflexión que consolidó su integración dentro del régimen tributario del país.

En 2003, la Ley 863 incrementó temporalmente la tarifa al $4 × 1.000 (0,4 %), como parte de las medidas adoptadas para fortalecer las finanzas públicas. Tres años más tarde, la Ley 1111 de 2006 mantuvo esa tarifa y le otorgó carácter permanente. Adicionalmente, esta norma introdujo herramientas tributarias como la Unidad de Valor Tributario (en adelante "UVT"), la cual permitió uniformar la medición de exenciones y límites monetarios, y la ampliación de exenciones para giros del exterior y operaciones de menor cuantía (hasta 350 UVT).

Entre 2010 y 2014, las Leyes 1430 de 2010 y 1739 de 2014 contemplaron un esquema de reducción gradual de la tarifa, con la expectativa de eliminar progresivamente el impuesto. Sin embargo, las condiciones fiscales del país impidieron su implementación completa. En consecuencia, la Ley 1819 de 2016 restableció de manera definitiva la tarifa del $4 × 1.000, reafirmando su carácter estructural dentro del sistema tributario.

Durante los años siguientes, se introdujeron ajustes puntuales orientados a mejorar la eficiencia administrativa y la equidad del impuesto. La Ley 1943 de 2018 contempló la posibilidad de deducir parcialmente el GMF del impuesto sobre la renta. Sin embargo, dicha disposición fue posteriormente declarada inexequible por la Corte Constitucional.

Finalmente, el artículo 65 de la Ley 2277 de 2022 incorporó al Estatuto Tributario el artículo 881-1, con el propósito de automatizar la exención de los primeros 350 UVT mensuales. Esta norma eliminó el requisito de la "cuenta marcada", el cual obligaba a los contribuyentes a designar una única cuenta para beneficiarse de la exención. Aunque la norma prevé su implementación progresiva mediante interoperabilidad del sistema financiero, a 2025 el modelo vigente aún mantiene el esquema de cuenta marcada como mecanismo operativo y la tarifa del $4 × 1.000.

En conclusión, un gravamen concebido para un contexto de emergencia económica se ha convertido en una figura estable que abarca gran parte de la operatividad del sistema financiero. Su permanencia ha consolidado distorsiones críticas para el mercado: incentiva el uso del efectivo, fomenta la informalidad y limita la competencia al imponer barreras operativas a los nuevos modelos de negocio. Si bien se han implementado mecanismos legales para corregir estas fallas, la realidad demuestra que han sido insuficientes para neutralizar los efectos negativos del tributo en la digitalización de la economía.

B. Diagnóstico:

¿Qué efectos tiene el Gravamen a los Movimientos Financieros sobre la industria fintech y el sistema financiero?

Respuesta corta: El efecto principal del GMF es la creación de barreras artificiales en las operaciones financieras. Al gravar el movimiento de recursos, este impuesto encarece las transacciones, desincentiva los pagos digitales, termina favoreciendo el uso del efectivo y limita la competencia. Este sobrecosto operativo se traslada inevitablemente al precio final de los productos, restando competitividad a toda la industria. Su impacto es transversal: no solo golpea a las verticales de pagos y neobancos, sino que erosiona la viabilidad de modelos de negocio intensivos en flujo de capital como el crédito digital, el factoring y el crowdfunding.

El Gravamen a los Movimientos Financieros constituye una de las fuentes más estables de ingresos tributarios para el Estado colombiano, a pesar de su concepción original como un impuesto transitorio. Su rendimiento fiscal, junto con la amplitud de su base gravable, le ha permitido mantener una participación relevante dentro del total del recaudo nacional, aunque con efectos distributivos y operativos que siguen siendo objeto de debate. Analizar su comportamiento reciente resulta clave para comprender la magnitud de sus efectos.

Los datos de recaudo demuestran la alta dependencia del sistema tributario frente a este impuesto. De acuerdo con la DIAN[3] en 2024 el recaudo del GMF alcanzó $14,88 billones, lo que lo posiciona como uno de los tributos indirectos más importantes del país. Para el periodo comprendido entre enero y julio de 2025, la cifra acumulada fue de $9,05 billones, manteniendo un comportamiento estable frente al año anterior, ante la ausencia de ajustes operativos relevantes como la implementación de las disposiciones del artículo 65 de la Ley 2277 de 2022.

Al considerar el funcionamiento general del sistema tributario, se evidencia que el GMF representó cerca del 5,6% del recaudo nacional total en 2024, equivalente a $267,28 billones. Lo anterior, confirma su papel como una fuente constante y significativa de ingresos públicos. Así, lo que se concibió originalmente como un aporte temporal ha mutado, impulsado por su eficiencia recaudatoria, en un pilar estructural del sistema, consolidándose a pesar de las externalidades negativas que genera en la eficiencia del mercado.

3 DIAN. (2025). Estadísticas de Recaudo Anual por Tipo de Impuesto 1970 - 2025. Disponible en: https://www.dian.gov.co/dian/cifras/EstadisticasRecaudo/Estadisticas-de-recaudo-anual-por-tipo-de-impuesto-1970-2025.zip

Históricamente, el GMF ha mostrado un comportamiento de recaudo estable y de crecimiento moderado, influido tanto por la expansión del sistema financiero como por los ciclos económicos. En 2021, el recaudo aproximado fue de $9,85 billones[4], cifra que ha aumentado de forma sostenida en los últimos años debido al incremento en la bancarización y al mayor uso de canales digitales para pagos y transferencias. Desde su creación en 1998, con una tarifa inicial del 0,2%, el impuesto ha experimentado múltiples ajustes normativos y prórrogas, como se explicó anteriormente.

Durante el periodo 1999-2010, los niveles de recaudo mostraron variaciones asociadas a reducciones en la actividad económica y a los ajustes de la tarifa[5]. Si bien no existen cifras oficiales actualizadas del indicador de productividad tributaria del GMF publicadas por la autoridad fiscal, las estimaciones históricas permiten identificar una evolución consistente. Esto refuerza el papel de este gravamen como una fuente estable, pero ineficiente de recaudo dentro del sistema tributario.

Durante el periodo 2010-2024, el GMF ha mantenido una relación relativamente estable entre su recaudo y el PIB, con valores del indicador que oscilan entre 0,6% y 0,9% del PIB[6]. Este comportamiento evidencia que el impuesto logra un recaudo relevante y sostenido, atribuible principalmente a su amplia base gravable y a la obligatoriedad de recaudo en transacciones financieras. En términos del indicador de productividad[7], los datos muestran una trayectoria que, aunque presenta leves fluctuaciones interanuales, se ha mantenido en un rango de entre el 0,20 y el 0,22 durante la última década. **Este valor sugiere que el GMF recauda, en promedio, el 0,2% del PIB por cada punto de tasa aplicada**[8].

El análisis de la serie evidencia tres fases claras en la evolución del impuesto:

1. Caída inicial (1999–2010): El incremento de la tarifa de 2×1000 a 4×1000 no se tradujo en un aumento proporcional del recaudo. La productividad pasó de 0,35% del PIB/tasa en 1999, a 0,15% en 2010, mostrando una tendencia decreciente pese a

4 Ibid.

5 Valero-Varela, H. (2007). Generalidades del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) en Colombia (Actualización). DIAN. Disponible en: https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Cuadernos%20de%20Trabajo/Generalidades%20del%20gravamen%20a%20los%20movimientos%20financieros%20(GMF)%20en%20Colombia..pdf

6 Cálculos propios basados en los datos de: DIAN. (2025). Estadísticas de Recaudo Anual por Tipo de Impuesto 1970 - 2025. Disponible en: https://www.dian.gov.co/dian/cifras/EstadisticasRecaudo/Estadisticas-de-recaudo-anual-por-tipo-de-impuesto-1970-2025.zip

7 Se define como el cociente entre la recaudación del impuesto como proporción del PIB y la tarifa del impuesto.

8 Cálculos propios basados en los datos de: DIAN. (2025). Estadísticas de Recaudo Anual por Tipo de Impuesto 1970 - 2025. Disponible en: https://www.dian.gov.co/dian/cifras/EstadisticasRecaudo/Estadisticas-de-recaudo-anual-por-tipo-de-impuesto-1970-2025.zip

la duplicación de la tarifa[9]. Esto refleja una elasticidad negativa del recaudo frente al aumento de la tasa, atribuida a los efectos de desintermediación y a la proliferación de mecanismos de evasión. Esto muestra que entre mayor sea el costo de usar el sistema financiero, menor será el uso de transacciones formales y, por tanto, el recaudo efectivo[10].

2. **Fase de estabilización (2011–2015):** A partir de 2011, el GMF mantuvo una productividad creciente en el intervalo entre 0,17% y 0,21%[11]. Este comportamiento marca el cierre del periodo de caída observado en la década anterior y sugiere que el impuesto alcanzó un comportamiento proporcional al crecimiento nominal de la economía. Durante esta etapa, el GMF representó en promedio el 0,8 % del PIB, por lo que la estabilidad del recaudo parece asociarse principalmente al crecimiento del PIB y al aumento gradual de la bancarización.

3. **Etapa de consolidación nominal y contracciones reales (2016–2024):** Entre 2016 y 2024, la productividad se estabiliza en torno al 0,20-0,22, cuando el recaudo del GMF se aproxima al 0,9 % del PIB[12]. Esto sugiere una recuperación nominal impulsada por el aumento del volumen de transacciones financieras, la digitalización de pagos y la expansión del sistema financiero formal. Sin embargo, Briceño y Cañón[13] al analizar la productividad del GMF en términos reales, es decir, descontando el efecto de la inflación sobre las variables, observan un comportamiento distinto al aparente crecimiento nominal.

   En este escenario, la productividad muestra una tendencia descendente, reflejando una pérdida de capacidad recaudatoria real del impuesto. Esta disminución puede explicarse por el incremento de exenciones y exclusiones que reducen la base gravable, así como por los incentivos a la informalidad que

9 Ibid.

10 Briceño-Forero, L. F., Cañón-Moreno, A. F. (2020). ¿Cumple el gravamen a los movimientos financieros en Colombia con los principios de regresividad y equidad? Revista Ploutos. Disponible en: https://doi.org/10.21158/23227230.v10.n0.2020.2946
Valero-Varela, H. (2007). Generalidades del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) en Colombia (Actualización). DIAN. Disponible en: https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Cuadernos%20de%20Trabajo/Generalidades%20del%20gravamen%20a%20los%20movimientos%20financieros%20(GMF)%20en%20Colombia..pdf

11 Cálculos propios basados en los datos de: DIAN. (2025). Estadísticas de Recaudo Anual por Tipo de Impuesto 1970 - 2025. Disponible en: https://www.dian.gov.co/dian/cifras/EstadisticasRecaudo/Estadisticas-de-recaudo-anual-por-tipo-de-impuesto-1970-2025.zip

12 Ibid.

13 Briceño-Forero, L. F., Cañón-Moreno, A. F. (2020). ¿Cumple el gravamen a los movimientos financieros en Colombia con los principios de regresividad y equidad? Revista Ploutos. Disponible en: https://doi.org/10.21158/23227230.v10.n0.2020.2946

genera la permanencia del tributo, los cuales fomentan la evasión y la elusión. Además, la inflación reduce el valor real del recaudo al desfasar temporalmente el pago de los impuestos, lo que incide negativamente sobre la eficiencia del GMF, haciendo que el Estado reciba menos recursos reales.

En consecuencia, el aumento observado en los indicadores nominales de productividad no refleja mejoras estructurales en el desempeño del tributo, sino más bien el efecto de los precios y del crecimiento agregado del sistema financiero. Al descontar dichos factores, se evidencia que la productividad del recaudo se mantiene cercana al 0.14% y el recaudo como proporción del PIB real se mantiene estable y cercano al 0.55%. Esto confirma que su aparente fortalecimiento responde a dinámicas inflacionarias y no a una mayor eficiencia recaudatoria.

Desde una perspectiva estructural, la productividad del GMF se mantiene baja frente a otros impuestos indirectos, evidenciando su carácter más recaudatorio que eficiente. Su diseño lo convierte en un tributo fácil de administrar y difícil de evadir dentro del sistema formal, pero con un alto costo económico: incentiva la desintermediación financiera, afecta la liquidez del sistema y castiga las operaciones electrónicas, generando un sesgo contrario a la modernización de los pagos digitales.

Además, su permanencia prolongada en el régimen tributario ha distorsionado la estructura de incentivos del sistema financiero. Al encarecer el uso de los canales formales, actúa como un desincentivo para la transaccionalidad formal a través de pagos digitales y general de productos y servicios financieros digitales. **En conjunto, estos factores explican por qué, a pesar de su estabilidad en el recaudo, el GMF no ha contribuido de manera significativa ni a la eficiencia tributaria, ni al fortalecimiento del sistema financiero colombiano**.

Impactos económicos del GMF

El GMF ha generado impactos estructurales en la intermediación financiera en el país. Al introducir un costo adicional sobre cada movimiento financiero, se ha afectado el margen de intermediación bancaria. Investigadores del Banco de la República[14] evidenciaron que el GMF tiene un efecto directo sobre los márgenes de intermediación, ya que su costo

14 Lozano-Espitia, L. I., Vargas-Herrera, H., & Rodríguez-Niño, N. (2015). Financial transaction tax and banking margins : an empirical note for Colombia (Borradores de Economía, No. 909). Banco de la República. Disponible en: https://doi.org/10.32468/be.909 Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2020). Documento CONPES 4005: Política nacional de inclusión y educación económica y financiera. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4005.pdf

es trasladado por las entidades financieras a las tasas de interés activas y pasivas. Es decir, producto del GMF se ha incrementado el costo de los créditos y reducido los rendimientos del ahorro.

Así, según estas estimaciones, el GMF ha aumentado el margen de intermediación en cerca de 70 puntos básicos en promedio. **Consecuentemente, su eliminación podría reducirlo en aproximadamente 60 puntos básicos, favoreciendo tanto la rentabilidad del ahorro como el acceso al crédito formal.** Lo anterior, se manifiesta también en una reducción de la capacidad operativa del sistema financiero, la cual se traduce en restricciones para ofrecer productos a bajo costo y profundizar su alcance en segmentos de bajos ingresos, afectando la inclusión financiera en el país.

A nivel agregado, ya en 2005 se estimaba que la permanencia del impuesto reducía la profundización financiera del país en torno a un **30%**, debido al efecto combinado de mayores costos operativos, sustitución hacia instrumentos no gravados (como el efectivo), y desincentivos al uso de cuentas formales[15]. En la práctica, el GMF ha limitado la expansión del crédito productivo y de los instrumentos de ahorro. Esto afecta tanto la eficiencia global del sistema financiero, como su capacidad para intermediar recursos de manera competitiva.

El GMF, además, opera como un impuesto en cascada: grava múltiples veces una misma cadena de transacciones dentro de las empresas y el sistema financiero. Este efecto es problemático debido a que genera distorsiones sectoriales: los sectores más intensivos en movimientos financieros (como el comercio y los servicios) soportan una carga proporcionalmente mayor que los sectores intensivos en capital, como la minería[16]. Estas diferencias reducen la competitividad de las pequeñas y medianas empresas y erosionan la base tributaria formal.

En este sentido, al gravar las operaciones básicas (retiros, transferencias y pagos), el impuesto incentiva el uso del efectivo y promueve la desintermediación financiera. Las series históricas muestran que, tras su creación en 1998, la proporción del efectivo respecto a los medios de pago totales pasó de un promedio de **34 % entre 1993 y 1998** a **46 % entre 1999 y 2004**[17].

---

15 Valero-Varela, H. (2007). Generalidades del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) en Colombia (Actualización). DIAN. Disponible en: https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Cuadernos%20de%20Trabajo/Generalidades%20del%20gravamen%20a%20los%20movimientos%20financieros%20(GMF)%20en%20Colombia..pdf

16 Ibid.

17 Clavijo, S. (2005). Tributación, equidad y eficiencia en Colombia: Guía para salir de un sistema tributario amalgamado. Banco de la República. Disponible en: https://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra325.pdf

Asimismo, la tasa de crecimiento del circulante aumentó de manera drástica en los años posteriores a la entrada en vigor del impuesto, confirmando su efecto directo sobre la preferencia por efectivo[18].

Esta tendencia tiene implicaciones sociales y de seguridad: el uso intensivo del efectivo no solo limita la trazabilidad de las operaciones, sino que expone a la población a mayores riesgos de delitos como robos o "fleteos". Paradójicamente, muchos hogares y pequeñas empresas asumen estos riesgos con el fin de "ahorrar" el 0,4% del gravamen. Esto evidencia la sensibilidad del comportamiento económico ante los costos transaccionales introducidos por el GMF.

No obstante, a pesar del desincentivo que el GMF representa para la formalización de las operaciones financieras, Colombia ha experimentado un proceso sostenido de bancarización y expansión del acceso a productos financieros. Al cierre de 2024, la tasa nacional de inclusión financiera (indicador de acceso) alcanzó el 96,3%, equivalente a 37,3 millones de adultos con al menos un producto financiero, mientras que el indicador de uso se situó en 83,9%, con 32,5 millones de adultos que utilizaron activamente dichos productos en el último trimestre del año[19]. Esta brecha entre acceso y uso refleja que, si bien la infraestructura y disponibilidad de servicios financieros han crecido significativamente, el uso efectivo de estos instrumentos sigue siendo parcial.

Ahora bien, el crecimiento reciente en estos indicadores se explica principalmente por la expansión de los productos de depósito. En particular, las cuentas de ahorro y los depósitos de bajo monto registraron tasas de acceso del 95,8% y de uso del 82,3% en 2024. Estos avances evidencian el impacto positivo de la digitalización, la competencia Fintech y las políticas de inclusión impulsadas por el Gobierno Nacional[20].

Sin embargo, el uso efectivo de los productos financieros aún es heterogéneo: en las zonas rurales, solo el 65,1% de los adultos accede a algún producto y apenas el 51,2% lo utiliza de forma activa. A esto se suma un contraste relevante: según el Global Findex 2025[21], solo el 57% de los adultos encuestados reportó tener una cuenta de depósito. Esta brecha eviden-

---

18 Lopera, E. (2021). El impacto socio-económico de un impuesto provisional gravamen a los movimientos financieros. Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Disponible en: https://expeditiorepositorio.utadeo.edu.co/bitstream/handle/20.500.12010/24645/EL%20IMPACTO%20SOCIO-ECON%C3%93MICO%20DE%20UN%20IMPUESTO%20PROVISIONAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y

19 Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia. (2025). Reporte de Inclusión Financiera 2024. Disponible en: https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2025-05/BDO_RIF%202024_COMPLETO%201.pdf

20 Ibid.

21 Klapper, L., Singer, D., Starita, L., & Norris, A. (2025). The Global Findex Database 2025: Connectivity and Financial Inclusion in the Digital Economy. Washington, DC: World Bank. Disponible en: https://www.worldbank.org/en/publication/globalfindex

cia que muchas personas tienen productos financieros asignados o abiertos, pero no los reconocen como propios, no los usan activamente y tampoco los han integrado en su vida económica cotidiana. En consecuencia, aunque el acceso formal es alto, la adopción y el uso real siguen siendo limitados.

Mientras que la digitalización de los servicios financieros ha permitido ampliar la cobertura, la persistencia de cobros como el GMF continúa encareciendo las transacciones y desincentivando el movimiento de recursos dentro del sistema formal. Según datos de Colombia Fintech, el 59,6% de las compañías identifica los desincentivos tributarios derivados del GMF como una de las principales barreras para la adopción de servicios financieros digitales. Lo anterior, plantea una problemática frente a la profundización de la inclusión financiera: una porción significativa de los usuarios mantiene patrones de comportamiento híbridos, utilizando el sistema financiero de forma intermitente o parcial, y conservando una fuerte preferencia por el efectivo en operaciones cotidianas.

En el mismo sentido, el GMF ha afectado la expansión y consolidación de los nuevos actores digitales (como las SEDPEs y las billeteras digitales), los cuales son fundamentales para la inclusión financiera y la digitalización de pagos en Colombia. Aunque las cuentas de depósito de bajo monto, pueden estar exentas del 4x1000 siempre que los saldos o movimientos no superen 65 UVT, estas exenciones tienen un alcance restringido. Si el usuario designa una de estas cuentas como su cuenta principal o supera el umbral de movimientos, pierde el beneficio y pasa a regirse por la regla general de las 350 UVT, reduciendo el incentivo para utilizar estos productos como sustitutos plenos de las cuentas bancarias tradicionales.

De igual forma, los giros internacionales recibidos por hogares colombianos están parcialmente exentos del GMF. Los débitos correspondientes a las primeras 60 UVT mensuales no generan el gravamen, siempre que se canalicen a través de entidades vigiladas por la SFC. Estas disposiciones buscan estimular el uso del sistema formal para la recepción de remesas, pero su efecto agregado es marginal frente al volumen total de transferencias internacionales.

Adicionalmente, la DIAN utiliza la información reportada sobre el GMF como una herramienta de fiscalización y detección de inconsistencias tributarias. El volumen de transacciones sujeto al gravamen puede servir como indicador de actividad económica no declarada. Esto es especialmente importante en el caso de las personas naturales y las pequeñas empresas, lo que convierte al impuesto en una fuente indirecta de control fiscal.

Progresividad, Equidad y Regresividad del GMF

El Gravamen a los Movimientos Financieros constituye uno de los tributos más debatidos del sistema fiscal colombiano debido a las tensiones entre su diseño teórico y su comportamiento empírico. La teoría tributaria lo clasifica como un impuesto indirecto, es decir, aquel que no se aplica sobre la renta o el patrimonio de los contribuyentes, sino sobre las transacciones o el consumo. Este tipo de impuestos suele considerarse regresivo, en cuanto grava de manera uniforme a todos los agentes sin ponderar su capacidad económica. De este modo, los hogares de menores ingresos terminan destinando una proporción mayor de sus recursos al pago del tributo.

Sin embargo, el caso colombiano se aparta parcialmente de este comportamiento teórico. La evidencia empírica sugiere que el GMF presenta rasgos progresivos en su incidencia efectiva. Esto ocurre en la medida en que la carga del impuesto recae principalmente sobre los contribuyentes con mayor nivel de bancarización, volumen transaccional y actividad económica formal.

A partir de lo anterior, Briceño y Cañón[22] presentan una serie de consideraciones sobre esta temática. Los autores muestran que, para el periodo entre 1999 y 2018, los sujetos pasivos del impuesto se concentran en los estratos 4, 5 y 6, así como en empresas medianas y grandes con un alto grado de integración al sistema financiero. Además, identifican que el aumento en la participación del GMF dentro del recaudo total ha tenido una correlación negativa con el coeficiente de Gini, lo cual sugiere un efecto redistributivo moderado sobre la desigualdad del ingreso.

Pese a sus elementos de progresividad formal, el GMF introduce distorsiones relevantes sobre el comportamiento financiero de hogares y empresas. En particular, este afecta la decisión de canalizar los recursos a través del sistema financiero lo que tiene un impacto sustancial sobre su la vida económica de estos agentes. Al gravar cada retiro, débito o movimiento bancario, el impuesto encarece el uso del sistema formal y desincentiva la bancarización, especialmente entre los hogares de menores ingresos.

La evidencia de la Encuesta Nacional de Uso de Medios de Pago[23] muestra una relación directa entre ingreso y bancarización. Los hogares de menores ingresos utilizan de forma predominante el efectivo, mientras que los

22 Briceño Forero, L y Cañón Moreno, A. (2020). Equidad y regresividad, un estudio particular para el gravamen a los movimientos financieros en Colombia entre 1999-2018. Escuela Colombiana de Ingeniería Julio Garavito. Disponible en: https://repositorio.escuelaing.edu.co/handle/001/1274

23 Banco de la República (2024). Resultados de la encuesta de percepción sobre el uso de los instrumentos para los pagos habituales en Colombia - 2024. Disponible en: https://www.banrep.gov.co/es/publicaciones-investigaciones/encuesta-percepcion-uso-instrumentos-pagos/2024

de ingresos altos concentran sus transacciones en instrumentos electrónicos. En 2023, el 87,5% de las personas que devengan menos de un salario mínimo realizaron sus pagos en efectivo, mientras que en los hogares con ingresos superiores a cinco salarios mínimos esta proporción cayó al 24,4%, siendo reemplazada por transferencias electrónicas (37%) y pagos con tarjeta.

Un patrón similar se observa por estrato socioeconómico[24]: el uso del efectivo alcanza el 87,8% en el estrato 1, 80,6% en el estrato 2 y 77,5% en el estrato 3, mientras que en el estrato 6 desciende al 46,6%, casi igualando la participación de las transferencias electrónicas (46,0%). Este comportamiento revela una brecha estructural de inclusión financiera que el GMF tiende a reforzar, al penalizar el uso de los instrumentos formales que ya son poco utilizados por los grupos más vulnerables. En otras palabras, aunque el impuesto parece progresivo desde el punto de vista del recaudo (pues lo pagan quienes más usan el sistema financiero), en el largo plazo contribuye a mantener la segmentación entre la economía formal y la informal, y reduce los incentivos a la digitalización de pagos.

Desde una perspectiva de justicia fiscal, el GMF exhibe un comportamiento dual. Por un lado, contribuye a la equidad vertical al recaer proporcionalmente más sobre quienes tienen mayor capacidad económica y actividad bancaria. Por otro lado, vulnera la equidad horizontal al aplicar la misma tarifa a todas las operaciones, sin distinguir su naturaleza ni los objetivos económicos que las motivan. De este modo, dos contribuyentes con niveles de ingreso similares pueden soportar cargas tributarias distintas dependiendo del grado en que utilicen el sistema financiero.

Por estas razones, el GMF se configura como un instrumento híbrido dentro del sistema tributario colombiano: progresivo en su incidencia distributiva, pero regresivo en su impacto sobre la eficiencia económica y la inclusión financiera. Esta ambivalencia explica su permanencia en la estructura fiscal y, al mismo tiempo, los debates recurrentes sobre su pertinencia. En última instancia, el tributo plantea un dilema estructural entre equidad, eficiencia y digitalización, tres objetivos que resultan difíciles de conciliar bajo su actual diseño.

Retos técnicos y barreras para la eficiencia e interoperabilidad

Uno de los principales desafíos actuales del GMF radica en su aplicación técnica y en las limitaciones operativas que impiden avanzar hacia un sistema más equitativo y eficiente. La Ley 2277 de 2022 propuso eliminar el requisito de marcar una única cuenta exenta, reemplazándolo por un

24 Ibid.

sistema centralizado que permitiera aplicar automáticamente la exención de 350 UVT mensuales sobre todos los movimientos del titular. Esta disposición buscaba reducir la fricción operativa y mejorar la equidad tributaria, permitiendo que los usuarios aprovecharan el beneficio sin necesidad de trámites adicionales.

Sin embargo, la implementación de este nuevo modelo sigue enfrentando desafíos técnicos. Hasta el momento de la publicación de este documento, no se ha avanzado en la implementación efectiva de este sistema que buscaba generar un intercambio de información entre entidades financieras y el sector solidario para reducir las fricciones derivadas del GMF. Sin este sistema, no es posible consolidar la información de los titulares y calcular la exención de forma automática. Como resultado, continúa vigente el esquema de marcación individual de cuentas, generando duplicidades, cargas administrativas y falta de uniformidad entre entidades.

Estas limitaciones no solo afectan la eficiencia tributaria, sino que restringen el desarrollo de un ecosistema financiero libre de fricciones. Para las fintechs la imposibilidad de integrar automáticamente la exención en sus sistemas representa una desventaja competitiva frente a los bancos tradicionales, además de una barrera para la plena digitalización de pagos. En el mediano plazo, la superación de estas restricciones técnicas será clave para avanzar hacia un modelo de recaudo más justo, automatizado y compatible con la expansión de la economía digital.

Adicionalmente, y a pesar de la magnitud del recaudo, el GMF enfrenta limitaciones estructurales en materia de información y trazabilidad que obstaculizan su evaluación integral. No existe una desagregación pública que permita distinguir entre operaciones realizadas por medio de cuentas bancarias a nombre de personas naturales y jurídicas, lo cual dificulta analizar su impacto distributivo o el peso del tributo sobre hogares frente a empresas. Tampoco se cuenta con información precisa sobre los cobros generados por traslados entre cuentas del mismo titular, lo que puede distorsionar las estimaciones sobre la verdadera base efectiva del impuesto.

La ausencia de datos detallados también se extiende al ámbito de la innovación financiera. No se dispone de cifras que indiquen los montos recaudados a través de SEDPEs y proveedores de servicios de pago, actores que hoy canalizan una porción creciente de las transacciones digitales del país. Esta falta de información impide dimensionar el impacto real del GMF sobre el ecosistema Fintech y los medios de pago digitales, así como su efecto sobre la inclusión financiera. A ello se suma la carencia de registros consolidados sobre las transferencias bancarias recaudadas directamente por la DIAN, lo que limita la posibilidad de evaluar con precisión la eficiencia del tributo y su cobertura efectiva.

Estos vacíos de información ponen de relieve la necesidad de fortalecer los mecanismos de reporte, interoperabilidad y trazabilidad de datos entre

entidades financieras y autoridades tributarias. Una mejora en la calidad y granularidad de los datos permitiría avanzar hacia una administración más transparente y eficiente del impuesto. Además, esto facilitaría el seguimiento de su impacto sobre la economía digital y ofrecería insumos más robustos para eventuales reformas orientadas a la eficiencia fiscal y la inclusión financiera.

En conjunto, el diagnóstico evidencia que el GMF se ha consolidado como una fuente estable del recaudo tributario colombiano, pero a costa de introducir distorsiones estructurales que afectan la eficiencia del sistema financiero y los incentivos a la formalización. Si bien su rendimiento fiscal ha sido consistente y su administración resulta sencilla para el Estado, la trayectoria histórica del impuesto demuestra que su productividad real es baja. Además, su permanencia prolongada ha generado efectos adversos sobre la profundización financiera, los costos de transacción, y la adopción de servicios financieros digitales.

Así, al encarecer el movimiento de recursos dentro del sistema, el impuesto reduce los incentivos para operar de manera continua en canales digitales y fomenta patrones de uso intermitente, perpetuando la brecha entre la alta bancarización formal del país y el uso limitado de los productos financieros. Estos elementos muestran que, su diseño actual es incompatible con los objetivos de inclusión financiera, eficiencia tributaria y modernización del sistema de pagos. Por este motivo, cualquier discusión futura sobre su reforma o eliminación deberá equilibrar las necesidades fiscales del Estado con la construcción de una arquitectura financiera más competitiva, digital e inclusiva.

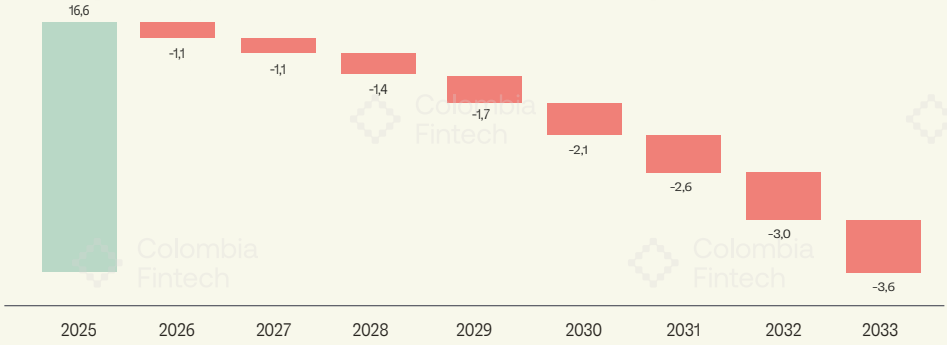
La eliminación del GMF: Estimación de costos y beneficios

Ahora bien, es importante poner de presente que la eliminación del GMF, ya sea de manera inmediata o progresiva, tiene una serie de consecuencias significativas sobre el recaudo fiscal del país. En esa medida, es relevante entender cómo se puede dar este desmonte y cómo afecta las finanzas públicas. Este ejercicio se hizo con el apoyo de ANIF, centro de pensamiento.

Según cifras de la DIAN, el recaudo anual por concepto de GMF asciende a los 16 billones de pesos, aproximadamente. En el contexto actual de restricción fiscal, donde hay un margen limitado para implementar alivios tributarios de gran escala, es difícil considerar un desmonte total e inmediato de este impuesto en un solo periodo fiscal. Por ello, se plantea una propuesta de eliminación gradual que permita mitigar su impacto fiscal sin renunciar a sus beneficios estructurales en términos de inclusión y eficiencia económica.

Bajo esta propuesta, la tarifa del GMF se reduciría en 0,5 puntos porcentuales por año hasta llegar a cero en un horizonte de ocho años. Esta trayectoria permitiría una transición fiscal ordenada, alineada con el crecimiento esperado de la economía y el aumento proyectado en el volumen de transacciones. En total, se estima que el costo acumulado de esta medida sería de 16,6 billones de pesos constantes de 2025, concentrándose cerca del 40% de ese valor en el último bienio del período de implementación, cuando el efecto del crecimiento económico habría ampliado la base gravable inicial.

Gráfico 3. Disminución en el recaudo por eliminación del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) (cifras en billones de pesos constantes del 2025)



Fuente: elaboración ANIF con base en DANE-EMICRON.

La eliminación del GMF podría ser especialmente beneficiosa para las unidades productivas de menor tamaño. De acuerdo con la EMICRON de 2024, un número significativo de microestablecimientos en Colombia, cerca de 1.910.000, reporta recibir pagos a través de medios electrónicos como transferencias o pagos por internet. Esta evidencia demuestra que el uso de canales digitales está cada vez más presente incluso en segmentos tradicionalmente excluidos del sistema financiero formal.

Además, considerando la facturación anual promedio de estas unidades y el umbral de 350 UVT mensuales establecido en la reforma de 2022, que permite exonerar del cobro del GMF a ciertas transacciones, se estima que aproximadamente el 95% de los microestablecimientos califica para esta exención. Sin embargo, como se mencionó previamente, la falta de implementación del sistema de información que automatizaría la aplicación de esta medida ha impedido su cumplimiento efectivo. Como resultado, estas unidades siguen asumiendo el costo del gravamen, lo cual representa una carga innecesaria para negocios que ya enfrentan barreras estructurales para su consolidación, formalización y crecimiento.

Ahora bien, es importante precisar que, los microdatos de la EMICRON no permiten identificar con exactitud la proporción de ventas realizadas a través de cada medio de pago. Por esta razón, para estimar el potencial tributario asociado al GMF en este segmento, se definieron tres escenarios de participación de las transferencias en los ingresos totales: 30%, 40% y 50%, siendo este último el caso más alto. Estos supuestos se basan en la creciente masificación de las billeteras digitales, particularmente entre unidades productivas con las características propias del universo cubierto por la encuesta.

Asimismo, con la información disponible no es posible determinar cuántos microestablecimientos operan únicamente con una cuenta de ahorro, condición que, de cumplirse, les permitiría beneficiarse plenamente de la exención hasta las 350 UVT mensuales. Por tanto, la metodología empleada parte del supuesto de que cada establecimiento cuenta con 2,67 cuentas de ahorro, que corresponde al promedio nacional por persona, según el Reporte de Inclusión Financiera 2024 de Banca de las Oportunidades. Se asume, además, que los ingresos se distribuyen proporcionalmente entre esas cuentas y que, en aquellas no marcadas como exentas, los recursos son utilizados para realizar pagos mediante transferencias, lo que las hace sujetas al cobro del gravamen.

En ese sentido, se estima que la masa de unidades con ingresos por ventas anuales por debajo del umbral de $17'429.650 en 2025, podría aportar, por concepto de este tributo, entre $31.457 millones y $52.428 millones anuales. Esto dependería del nivel de uso de medios electrónicos de pago (ver Tabla 2). Por su parte, un número menor de unidades que supera dicho umbral, aunque con mayor capacidad financiera, tendría a su cargo entre $22.214 millones y $37.023 millones anuales asociados al pago del GMF, dado su menor peso relativo dentro del tejido empresarial. Cabe resaltar que estos rangos de tributación dependen, principalmente, del porcentaje de transacciones gravadas dentro de la facturación total del micronegocio.

Tabla 1. Valor tributado por concepto de GMF por parte de los microestablecimientos (millones de pesos de 2025)

Grupo	Número de microestablecimientos	Porcentaje de los ingresos provenientes de transferencias		
		30%	40%	50%
Bajo el umbral	1.807.246	31.457	41.942	52.428
Sobre el umbral	105.160	22.214	29.618	37.023

Fuente: elaboración ANIF con base en DANE-EMICRON.

Por último, es importante precisar que la estimación presentada podría representar un valor máximo del tributo potencial. En caso de que los microestablecimientos cuenten únicamente con una cuenta de ahorros, la cual estaría exenta hasta el tope de 350 UVT mensuales, o perciban un porcentaje menor de ingresos a través de medios electrónicos frente a los supuestos utilizados, el valor efectivamente tributado sería considerablemente inferior. Esta observación resulta especialmente relevante para los establecimientos ubicados por debajo del umbral de renta gravable, los cuales, según sus niveles de facturación, podrían no estar sujetos al GMF bajo ciertas configuraciones operativas.

Con base en el análisis anterior, se evidencia, que, si bien el GMF ha representado una fuente de ingresos fiscales para el país, su diseño y permanencia prolongada imponen distorsiones significativas sobre la economía. En particular, este tributo afecta desproporcionadamente a las personas de ingresos medios y bajos, así como a los micro y pequeños negocios, quienes en su mayoría no declaran renta y, por tanto, no pueden deducir el tributo. Para estos actores, el GMF no es un anticipo, sino un costo final sobre cada movimiento financiero, lo que reduce su liquidez, penaliza el uso del sistema financiero y encarece la gestión de su capital de trabajo.

A diferencia de las grandes empresas, que pueden deducir parte del impuesto, planear su estructura financiera o trasladar el costo al precio final, los pequeños establecimientos que intentan operar formalmente terminan soportando una carga impositiva que sus pares informales evitan usando efectivo. Esto profundiza las desigualdades estructurales en el tejido productivo colombiano, desincentiva la formalización y distorsiona la competencia en favor de esquemas menos trazables. Esto, a su vez, aleja al país de sus metas en inclusión financiera y modernización del tejido empresarial, afectando a la economía en su conjunto.

Además, el GMF genera un sesgo contra la digitalización del sistema de pagos. En un entorno donde se espera promover la interoperabilidad, el uso de medios electrónicos y la reducción del uso del efectivo, resulta contradictorio mantener un impuesto que grava cada transacción formal, mientras deja exentas muchas operaciones informales en efectivo. Esta es una contradicción que, no solo frena la adopción de tecnologías financieras, sino que desincentiva la innovación y la entrada de nuevos jugadores al ecosistema digital de pagos.

Así, aunque el desmonte del GMF tiene un costo fiscal estimado de 16,6 billones de pesos en ocho años (a precios constantes de 2025), sus beneficios potenciales van más allá de las cuentas fiscales. El aumento en el uso de medios digitales, la ampliación de la base formal, la mejora en la trazabilidad, la eficiencia de la intermediación financiera y el impulso a la bancarización pueden traducirse en mayores niveles de inversión, productividad y, eventualmente, en un recaudo más robusto por otras vías. Esto requiere

una visión de mediano plazo, donde el balance no se mida exclusivamente por el recaudo que se deja de recibir, sino por el crecimiento inducido y las fricciones que logran ser eliminadas.

En resumen, el GMF debe ser entendido no solo como un mecanismo de recaudo, sino como una herramienta que, si no se modifica, puede frenar el avance hacia un sistema financiero más inclusivo, competitivo e innovador, el cual sea capaz de adaptarse a los desafíos de una economía digital. Su reforma o eliminación no debe evaluarse únicamente por su impacto en el presupuesto en un momento en el tiempo, sino por el conjunto de variables externas que puede corregir o perpetuar en el mediano y largo plazo. El país necesita avanzar hacia un sistema tributario que no castigue el uso del sistema financiero, sino que lo utilice como palanca para una economía más moderna, eficiente e inclusiva.

C. Propuestas sobre el Gravamen a los Movimientos Financieros

Propuesta 1

Adiós al GMF: Dinero en movimiento sin barreras

Explicación

La incorporación permanente del GMF dentro del régimen tributario colombiano encarece el uso del sistema financiero formal y constituye un desincentivo estructural a la bancarización y digitalización financiera. La tarifa del 0.4% en la disposición de recursos impacta directamente el flujo de caja de personas y empresas, particularmente en modelos de negocio con alta rotación de capital. Esta carga tributaria, además de encarecer las transferencias electrónicas, debilita el uso del SPBV e incentiva el uso del efectivo como medio de pago.

Propuesta

Derogar el artículo 871 del Decreto 624 de 1989 (Estatuto Tributario).

Opción 1.

"***Artículo XX. Derogación del Gravamen a los Movimientos Financieros ("GMF").*** *Deróguese los artículos 871 a 879 del Decreto 624 de 1989, las disposiciones legales relacionadas que estén contenidas en la Ley 863 de 2003, la Ley 1111 de 2006, la Ley 2277 de 2022 y todas las disposiciones legales, reglamentarias, complementarias, penales y administrativas asociadas a la causación del Gravámen a los Movimientos Financieros, incluyendo, pero sin limitarse a, su hecho generador, tarifa, exenciones mecanismos de retención y procedimientos de fiscalización.*

El Gobierno Nacional expedirá la reglamentación pertinente que se requiera para el desmonte inmediato del Gravámen a los Movimientos Financieros, garantizando en cualquier caso, el cumplimiento del principio de sostenibilidad fiscal mediante la definición de fuentes alternativas de financiamiento y eficiencia en el gasto público.".

Opción 2.

"Artículo XX. Eliminación progresiva del Gravamen a los Movimientos Financieros. *El Gobierno Nacional, en un plazo no mayor a dieciocho (18) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, deberá presentar al Congreso de la República un proyecto de ley para la eliminación total del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), garantizando el principio de sostenibilidad fiscal mediante fuentes alternativas de recaudo y estrategias de eficiencia en el gasto público."*

Justificación

La eliminación del GMF responde a una medida estructural, profunda y arraigada con la intención de corregir distorsiones coyunturales al interior del sistema financiero colombiano y en las dinámicas propias de su economía formal. Si bien, como fue mencionado, el GMF atendió una función de recaudo y fiscal relevante desde su adopción en 1998, en la actualidad realmente constituye un obstáculo para las medidas de inclusión financiera a sectores poblacionales históricamente segregados, la generación de eficiencias en la implementación de medios de pago electrónicos y la penetración de alternativas digitales a disposición de pequeñas y medianas empresas.

Según las cifras presentadas por el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (en adelante el "CARF"), con corte a octubre de 2024, el GMF representó ingresos de 12 billones de pesos para el Gobierno Nacional lo que equivale, aproximadamente, al 5.38% del total recaudo tributario que, para 2024, fue de 223 billones de pesos. Estas cifras demuestran la reducida y limitada relevancia que implica el GMF al interior del recaudo fiscal nacional. Por el contrario, su actual incorporación en el régimen legal conlleva desproporcionadas cargas tributarias para la transferencia de recursos por personas naturales comerciantes y no comerciantes, compañías de grande, mediana y baja escala y el flujo habitual de los recursos en el sistema financiero.

Es claro que uno de los efectos directos derivados del GMF es la penalización al uso de instrumentos electrónicos, encareciendo el uso de transferencias a través del sistema financiero, desincentivando así el uso de servicios y productos financieros tradicionales y fintech.

En línea con lo mencionado anteriormente, el GMF también ha generado efectos regresivos que se anteponen a la inclusión financiera de sectores poblacionales segregados del sector financiero tradicional y afectan la trazabilidad económica sobre los flujos de los recursos utilizados. De esta forma se ha generado un efecto colateral adverso consistente en la utilización del efectivo como instrumento de pago habitualmente utilizado. La masificación del uso del efectivo, por su parte, también representa profundos

retos en materia de evasión fiscal y prevención de riesgos asociados al Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo[25].

Desde una perspectiva adicional, mantener el GMF representa un desincentivo para la innovación y desarrollo de un ecosistema de pagos digitales sofisticado y avanzado en la región. Los principales afectados son los modelos de negocios enfocados en la intermediación, facilitación o cualquier medio que permite la transferencia de dinero. Pues, la eficiencia y la escalabilidad de estas operaciones estarán gravadas por el GMF limitando la competencia y la conformación de nuevos segmentos de industria en la economía colombiana.

Por todo lo anterior, resulta urgente revisar la permanencia del GMF en el sistema tributario colombiano. Su eliminación no debe entenderse como una renuncia al fortalecimiento fiscal, sino como una apuesta estratégica por un modelo económico más formal, digital, competitivo y socialmente inclusivo.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Esta propuesta debe tramitarse en el **Congreso de la República** mediante la expedición de una ley ordinaria presentada por el **Ministerio de Hacienda** dado que el Gobierno Nacional cuenta con la iniciativa legislativa en materia tributaria y fiscal.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Congreso de la República.
- DIAN.

25 Los invitamos a leer la Propuesta Transversal “Reducción del Uso del Efectivo”, página 202.

Propuesta 2

GMF fuera de las transferencias propias

Explicación

Desde su inicio, el GMF tuvo como objetivo gravar la "disposición de recursos"[26], según el artículo 871 del Estatuto Tributario. Específicamente, en su concepción original, se indicaba que no se buscaba gravar transacciones sin esa "disposición". Por eso, los traslados entre cuentas del mismo titular (corriente y/o ahorro) siempre estuvieron exentos, como lo establecen los numerales 2 y 14 del artículo 879.

Con la expedición de la Sentencia C-114 de 2006 de la Corte Constitucional, se empezó a delimitar con mayor claridad el alcance de las normas del GMF, especialmente en el sentido de aclarar que el impuesto no debe gravar transacciones en las cuales no existe disposición de recursos a favor de terceros. En efecto, al estudiar una demanda de constitucionalidad respecto del inciso adicionado por el artículo 45 de la Ley 788 de 2002, que estableció como hecho generador del tributo cualquier registro que se efectúe a "cuentas contables o de otro género". Así, la Corte aclaró que el GMF es un impuesto que busca gravar las transferencias de recursos a favor de terceros, razón por la cual este impuesto no debía causarse en aquellos casos en los cuales existieran transacciones que no implicaran transferencias de recursos, ni debía causarse múltiples veces en aquellas ocasiones en las cuales se hicieran múltiples registros derivados de una misma operación.

Según la Corte, "*[...] a partir de una lectura integral de las disposiciones que establecen el GMF se puede concluir que en dicho régimen se dispone que (1) todo débito (2) realizado por los agentes retenedores del impuesto (3) sobre una cuenta contable o de cualquier otro género, distinta de las corrientes, de ahorros o de depósito, (4) que implique la disposición de recursos, (5) para la realización de cualquier pago o transferencia a un tercero, da lugar al Gravamen a los Movimientos Financieros. Encuentra la Corte que hay allí una definición clara del hecho generador del gravamen, mediante el empleo de un conjunto de expresiones que, en el contexto de la norma, tienen una significación precisa*." (énfasis fuera del texto).

Ahora bien, a pesar de la claridad que existe actualmente sobre el alcance del impuesto en el sentido de no gravar meros registros o transacciones que no impliquen disposición de recursos y de haberse expedido múltiples

26 Para efectos de claridad, la Sentencia C-114 de 2006 se ha entendido que la disposición de recursos corresponde, además del retiro en efectivo, "(...) *los movimientos contables que se efectúen para el traslado de recursos o derechos a cualquier título*".

normas para aclarar esto en circunstancias particulares, aún no existe una norma que reglamente los principios establecidos en la Sentencia C-114 de 2006 en aquellos casos en los cuales una misma persona requiere realizar traslados entre sus cuentas bancarias y/o de inversión, sin disponer de ellos a favor de un tercero. Así, aunque contrario al espíritu de la ley y al entendimiento del legislador, el marco legal actual continúa gravando con este impuesto las transferencias de recursos entre cuentas de un mismo y único titular, por el simple hecho de que sus cuentas se encuentran abiertas en entidades financieras diferentes.

Propuesta

Modificación del primer inciso del numeral 12 del artículo 871 del Estatuto Tributario, de la siguiente manera:

Redacción del artículo 871 actual	Redacción del artículo 871 propuesto
"ARTÍCULO 871. HECHO GENERADOR DEL GMF. *El hecho generador del Gravamen a los Movimientos Financieros lo constituye la realización de las transacciones financieras, mediante las cuales se disponga de recursos depositados en cuentas corrientes o de ahorros, así como en cuentas de depósito en el Banco de la República, y los giros de cheques de gerencia.* **(...)".**	***"ARTÍCULO 871. HECHO GENERADOR DEL GMF.*** *El hecho generador del Gravamen a los Movimientos Financieros lo constituye la realización de las transacciones financieras, mediante las cuales se disponga de recursos depositados en cuentas corrientes o de ahorros, así como en cuentas de depósito en el Banco de la República, y los giros de cheques de gerencia.* *(...)* ***14. Los traslados que se realicen entre cuentas corrientes y/o de ahorros y/o de ahorro programado y/o de ahorro contractual y/o tarjetas prepago y/o depósitos de bajo monto y/o depósitos ordinarios abiertos en un mismo o en diferentes establecimientos de crédito, cooperativas con actividad financiera, cooperativas de ahorro y crédito, comisionistas de bolsa y demás entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia o de Economía Solidaria según el caso, a nombre de un mismo y único titular, así como los traslados entre inversiones o realicen por***

Redacción del artículo 871 actual	Redacción del artículo 871 propuesto
	parte de una sociedad comisionista de bolsa, una sociedad fiduciaria o una sociedad administradora de inversiones, vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia a favor de un mismo beneficiario."

Justificación

Con esta medida se podría contribuir a desconcentrar el sistema financiero en unos pocos actores, al permitirle a las personas mover libremente su dinero en diferentes cuentas bajo su nombre y, siempre y cuando, no haya una disposición de recursos a favor de terceros. El el status-quo legislativo ha llevado una alta concentración de los depósitos en un número muy reducido de jugadores del mercado financiero, ante la imposibilidad de transitar libremente entre entidades sin incurrir en sobrecostos de GMF.

Esto, a su vez, favorece la creación de "jardines cerrados" al interior de pocas entidades, limitando de forma importante la competencia no sólo en cuanto al ofrecimiento de productos financieros del pasivo de los bancos (i.e. cuentas corrientes, cuentas de ahorro, depósitos electrónicos, CDT), sino también en el mercado de crédito, en la medida que privilegia a ciertos jugadores que, al mantener cautivos a sus clientes con la amenaza de este impuesto y de otros costos transaccionales de salida, acceden a costos de fondeo sustancialmente menores que los costos promedio del sistema, pudiendo así ofrecer crédito más barato y en condiciones más favorables a sus clientes.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Esta propuesta debe tramitarse en el **Congreso de la República** mediante la expedición de una ley ordinaria presentada por el **Ministerio de Hacienda** dado que el Gobierno Nacional cuenta con la iniciativa legislativa en materia tributaria y fiscal.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.
- Congreso de la República.

Propuesta 3

Eliminación del GMF en la agregación

Explicación

El parágrafo 4 del artículo 871 del Estatuto Tributario unifica el GMF sobre el flujo inicial de los pagos electrónicos, pero no extiende ese mismo tratamiento a la dispersión de fondos desde las cuentas de agregación de las fintech hacia proveedores, aliados o empleados. En la práctica, esto implica que, tras retener el GMF al ordenante, la transferencia interna que realiza el Proveedor de Servicios de Pago (bajo un modelo de agregación) para dispersar esos recursos se grava de nuevo, encareciendo el servicio, reduciendo su eficiencia y desincentivando la oferta y adopción de nuevos productos de pago electrónico, especialmente por parte de pequeños comercios y plataformas fintech.

Propuesta

Modificar el parágrafo 4 del artículo 871 del Estatuto Tributario para que la dispersión de recursos se entienda como una sola operación exenta del GMF:

Redacción del artículo 871 actual	Redacción del artículo 871 propuesto
"ARTÍCULO 871. HECHO GENERADOR DEL GMF. (...) ***PARÁGRAFO 4o.*** *Los movimientos crédito y débito originados en operaciones de pago electrónicas por un tarjetahabiente o por el usuario de un medio de pago electrónico, se considera una sola operación gravada a cargo del tarjetahabiente o usuario del medio de pago hasta la dispersión de fondos a los comercios a través de los adquirientes o sus proveedores de servicios de pago, siempre y cuando se trate de operaciones efectuadas en desarrollo del contrato de aceptación*	***"ARTÍCULO 871. HECHO GENERADOR DEL GMF. (...)*** *PARÁGRAFO 4o. Los movimientos crédito y débito originados en operaciones de pago electrónicas por un tarjetahabiente o por el usuario de un medio de pago electrónico, se considera una sola operación gravada a cargo del tarjetahabiente o usuario del medio de pago* ***hasta la dispersión de fondos a los comercios o terceros beneficiarios a través de los adquirientes, sus proveedores de servicios de pago o proveedores de servicios de pago que actúen bajo el modelo de agregación,***

de medios de pago en el comercio. Para lo anterior, deberán identificarse las cuentas del adquiriente o del proveedor de servicios de pago en una o varias entidades financieras, en las cuales se depositen de manera exclusiva los recursos objeto de dichas operaciones de dispersión. Los movimientos entre las cuentas exentas de las que sea titular un adquiriente o proveedor de servicio de pago y cuya finalidad sea la de dispersar los fondos a los comercios, en desarrollo del contrato y aceptación de medios de pago en el comercio, se entiende incluida dentro de la operación descrita en el inciso anterior.".	*siempre y cuando se trate de operaciones efectuadas en desarrollo del contrato de aceptación de medios de pago en el comercio. Para lo anterior, deberán identificarse las cuentas del adquiriente o del proveedor de servicios de pago en una o varias entidades financieras, en las cuales se depositen de manera exclusiva los recursos objeto de dichas operaciones de dispersión. Los movimientos entre las cuentas exentas de las que sea titular un adquiriente, **proveedor de servicios de pago o proveedor de servicios de pago que actúe bajo el modelo de agregación,** y cuya finalidad sea la de dispersar los fondos a los comercios o terceros beneficiarios, en desarrollo del contrato y aceptación de medios de pago en el comercio, se entiende incluida dentro de la operación descrita en el inciso anterior ".*

Justificación

La propuesta de modificación al parágrafo 4 del artículo 871 del Estatuto Tributario busca corregir una asimetría normativa que afecta directamente la eficiencia operativa y la competitividad de las fintech que actúan como proveedores PSP bajo el modelo de agregación.

Actualmente, si bien el ordenante de una operación de pago electrónico asume el GMF en el momento en que inicia la transferencia, las posteriores dispersión de esos mismos recursos desde la cuenta de agregación hacia el beneficiario final –como un comercio afiliado, proveedor o empleado– vuelven a generar el impuesto. Esta situación contradice el principio tributario según el cual no debe existir una doble imposición sobre un mismo hecho económico, más aún cuando no se presenta una nueva disposición voluntaria de recursos por parte del titular original.

El parágrafo 4 vigente ya contempla que los movimientos realizados por adquirientes o sus PSPs entre cuentas exentas, en el marco de contratos de aceptación de medios de pago, se consideren parte de una sola operación gravada. Sin embargo, excluye de forma expresa o implícita a los PSPs independientes, que no actúan bajo mandato de un adquiriente

sino bajo su propio modelo de negocio de agregación. Esta exclusión genera una barrera para la innovación en los servicios de pago y una discriminación regulatoria entre actores funcionalmente equivalentes.

Corregir esta situación tiene impactos positivos directos en la reducción de los costos operativos y fiscales asociados al procesamiento y dispersión de recursos, particularmente en el comercio minorista. Asimismo, fomenta la interoperabilidad entre actores del ecosistema de pagos, impulsa el desarrollo de soluciones de pago más inclusivas, eficientes y adaptadas a las necesidades de pequeñas y medianas empresas, y promueve un entorno más competitivo al nivelar las condiciones entre adquirentes tradicionales y PSPs fintech que actúan bajo agregación.

Finalmente, desde una perspectiva fiscal, esta medida no implica una renuncia al recaudo, dado que el GMF se seguiría generando y reteniendo al momento del débito inicial realizado por el ordenante. La modificación únicamente asegura que dicho gravamen no se duplique en etapas posteriores del mismo flujo transaccional. En conjunto, la propuesta favorece el uso de medios de pago digitales, alivia cargas injustificadas para las fintech y sus usuarios, y contribuye a una mayor formalización económica, en línea con los objetivos de inclusión y modernización del sistema de pagos de bajo valor en Colombia.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Esta propuesta debe tramitarse en el **Congreso de la República** mediante la expedición de una ley ordinaria presentada por el **Ministerio de Hacienda** dado que el Gobierno Nacional cuenta con la iniciativa legislativa en materia tributaria y fiscal.

Entidades responsables:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- DIAN.
- Congreso de la República.

Propuesta 4

GMF solo en el retiro de efectivo

Explicación

Modificar el artículo 871 del Estatuto Tributario para restringir la causación del GMF exclusivamente al retiro de efectivo en cajeros. Bajo este esquema, se busca fomentar la circulación del dinero de manera electrónica en el sistema financiero y exceptuar las transferencias electrónicas entre entidades que sean realizadas entre cuentas de un mismo titular, la realización de pagos digitales o movimientos intrasistémicos como la adquisición de productos de inversión. A través de esta propuesta, se busca promover la inclusión financiera y simplificar el régimen de exenciones al GMF que se encuentra altamente perforado.

Propuesta

Modificar el hecho generador del GMF para el retiro del efectivo en cajeros, de la siguiente manera:

Redacción del artículo 871 actual	Redacción del artículo 871 propuesto
*"**ARTÍCULO 871. HECHO GENERADOR DEL GMF.** El hecho generador del Gravamen a los Movimientos Financieros lo constituye la realización de las transacciones financieras, mediante las cuales se disponga de recursos depositados en cuentas corrientes o de ahorros, así como en cuentas de depósito en el Banco de la República, y los giros de cheques de gerencia.* *En el caso de cheques girados con cargo a los recursos de una cuenta de ahorro perteneciente a un cliente, por un establecimiento de crédito no bancario o por un establecimiento bancario especializado en cartera hipotecaria que no utilice el mecanismo de captación de recursos mediante la cuenta corriente, se considerará*	*"**ARTÍCULO 871. HECHO GENERADOR DEL GMF.** El hecho generador del Gravamen a los Movimientos Financieros **estará constituido exclusivamente por el retiro de dinero en efectivo realizado desde cuentas corrientes, de ahorro o cualquier otro instrumento financiero habilitado para retirar efectivo en un cajero** ~~lo constituye la realización de las transacciones financieras, mediante las cuales se disponga de recursos depositados en cuentas corrientes o de ahorros, así como en cuentas de depósito en el Banco de la República, y los giros de cheques de gerencia.~~* ~~*En el caso de cheques girados con cargo a los recursos de una cuenta de ahorro perteneciente a un cliente, por un establecimiento de crédito no*~~

que constituyen una sola operación el retiro en virtud del cual se expide el cheque y el pago del mismo.

También constituyen hecho generador del impuesto:

El traslado o cesión a cualquier título de los recursos o derechos sobre carteras colectivas, entre diferentes copropietarios de los mismos, así como el retiro de estos derechos por parte del beneficiario o fideicomitente, inclusive cuando dichos traslados o retiros no estén vinculados directamente a un movimiento de una cuenta corriente, de ahorros o de depósito. En aquellos casos en que sí estén vinculados a débitos de alguna de dichas cuentas, toda la operación se considerará como un solo hecho generador.

La disposición de recursos a través de los denominados contratos o convenios de recaudo o similares que suscriban las entidades financieras con sus clientes en los cuales no exista disposición de recursos de una cuenta corriente, de ahorros o de depósito.

Los débitos que se efectúen a cuentas contables y de otro genero, diferentes a las corrientes, de ahorros o de depósito, para la realización de cualquier pago o transferencia a un tercero.

Para efectos de la aplicación de este artículo, se entiende por carteras colectivas los fondos de valores, los fondos de inversión, los fondos comunes ordinarios, los fondos comunes especiales, los fondos de pensiones, los fondos de cesantía y, en general, cualquier ente o conjunto de bienes administrado por una sociedad legalmente habilitada para el efecto, que carecen de personalidad jurídica y pertenecen a varias personas, que serán sus copropietarios en partes alícuotas.

~~*bancario o por un establecimiento bancario especializado en cartera hipotecaria que no utilice el mecanismo de captación de recursos mediante la cuenta corriente, se considerará que constituyen una sola operación el retiro en virtud del cual se expide el cheque y el pago del mismo.*~~

~~*También constituyen hecho generador del impuesto:*~~
~~*El traslado o cesión a cualquier título de los recursos o derechos sobre carteras colectivas, entre diferentes copropietarios de los mismos, así como el retiro de estos derechos por parte del beneficiario o fideicomitente, inclusive cuando dichos traslados o retiros no estén vinculados directamente a un movimiento de una cuenta corriente, de ahorros o de depósito. En aquellos casos en que sí estén vinculados a débitos de alguna de dichas cuentas, toda la operación se considerará como un solo hecho generador.*~~
~~*La disposición de recursos a través de los denominados contratos o convenios de recaudo o similares que suscriban las entidades financieras con sus clientes en los cuales no exista disposición de recursos de una cuenta corriente, de ahorros o de depósito.*~~

~~Los débitos que se efectúen a cuentas contables y de otro genero, diferentes a las corrientes, de ahorros o de depósito, para la realización de cualquier pago o transferencia a un tercero.~~

~~Para efectos de la aplicación de este artículo, se entiende por carteras colectivas los fondos de valores, los fondos de inversión, los fondos comunes ordinarios, los fondos de pensiones, los fondos de cesantías y, en general, cualquier ente o conjunto de bienes administrado por una sociedad legalmente habilitada~~

También constituye hecho generador del impuesto, los desembolsos de créditos y los pagos derivados de operaciones de compensación y liquidación de valores, operaciones de reporto, simultáneas y trasferencia temporal de valores, operaciones de derivados, divisas o en las bolsas de productos agropecuarios u otros comodities, incluidas las garantías entregadas por cuenta de participantes realizados a través de sistemas de compensación y liquidación cuyo importe se destine a realizar desembolsos o pagos a terceros, mandatarios o diputados para el cobro y/o el pago a cualquier título por cuenta de los clientes de las entidades vigiladas por la Superintendencias Financiera o Economía Solidaria según el caso, por conceptos tales como nómina, servicios, proveedores, adquisición de bienes o cualquier cumplimiento de obligaciones.

Igualmente, constituye hecho generador los desembolsos de créditos abonados y/o cancelados el mismo día.

En los casos previstos en los incisos 8o y 9o el sujeto pasivo del impuesto es el deudor del crédito, el cliente, mandante, fideicomitente o comitente.

Las cuentas de ahorro colectivo o carteras colectivas se encuentran gravadas con el impuesto en la misma forma que las cuentas de ahorro individual en cabeza de la portante o suscriptor.

PARÁGRAFO. Para los efectos del presente artículo se entiende por transacción financiera toda disposición de recursos provenientes de cuentas corrientes, de ahorro, o de depósito que que implique entre otros: retiro en efectivo mediante cheque, talonario, tarjetas débito, cajero electrónico, puntos de pago, notas débito o a través de cualquier otra modalidad,

~~*para el efecto, que carecen de personalidad jurídica y pertenecen a varias personas, que serán sus copropietarios en partes alícuotas.*~~

~~*También constituye hecho generador del impuesto, los desembolsos de créditos y los pagos derivados de operaciones de compensación y liquidación de valores, operaciones de reporto, simultáneas y trasferencia temporal de valores, operaciones de derivados, divisas o en las bolsas de productos agropecuarios u otros comodities, incluidas las garantías entregadas por cuenta de participantes realizados a través de sistemas de compensación y liquidación cuyo importe se destine a realizar desembolsos o pagos a terceros, mandatarios o diputados para el cobro y/o el pago a cualquier título por cuenta de los clientes de las entidades vigiladas por la Superintendencias Financiera o Economía Solidaria según el caso, por conceptos tales como nómina, servicios, proveedores, adquisición de bienes o cualquier cumplimiento de obligaciones.*~~

~~*Igualmente, constituye hecho generador los desembolsos de créditos abonados y/o cancelados el mismo día.*~~

~~*En los casos previstos en los incisos 8o y 9o el sujeto pasivo del impuesto es el deudor del crédito, el cliente, mandante, fideicomitente o comitente.*~~

~~*Las cuentas de ahorro colectivo o carteras colectivas se encuentran gravadas con el impuesto en la misma forma que las cuentas de ahorro individual en cabeza de la portante o suscriptor.*~~

~~*PARÁGRAFO. Para los efectos del presente artículo se entiende por transacción financiera toda disposición de recursos provenientes de cuentas corrientes, de ahorro, o de depósito*~~

así como los movimientos contables en los que se configure el pago de obligaciones o el traslado de bienes, recursos o derechos a cualquier título, incluidos los realizados sobre, carteras colectivas y títulos, o la disposición de recursos a través de contratos o convenios de recaudo a que se refiere este artículo. Esto incluye los débitos efectuados sobre los depósitos acreditados como 'saldos positivos de tarjetas de crédito' y las operaciones mediante las cuales los establecimientos de crédito cancelan el importe de los depósitos a término mediante el abono en cuenta.

PARÁGRAFO 2o. El movimiento contable y el abono en cuenta corriente o de ahorros que se realice en las operaciones cambiarias se considera una sola operación hasta el pago al titular de la operación de cambio, para lo cual los intermediarios cambiarios deberán identificar la cuenta corriente o de ahorros mediante la cual dispongan de los recursos. El gravamen a los movimientos financieros se causa a cargo del beneficiario de la operación cambiaria cuando el pago sea en efectivo, en cheque al que no se le haya puesto la restricción de "para consignar en cuenta corriente o de ahorros del primer beneficiario", o cuando el beneficiario de la operación cambiaria disponga de los recursos mediante mecanismos tales como débito a cuenta corriente, de ahorros o contable.

PARÁGRAFO 3o. Los movimientos créditos, débitos y/o contables realizados por intermedio de corresponsales constituyen una sola operación gravada en cabeza del usuario o cliente de la entidad financiera, siempre y cuando se trate de operaciones efectuadas en desarrollo del contrato de corresponsalía, para lo cual deberá identificarse una cuenta en la entidad financiera, en la cual se manejen

~~*que que implique entre otros: retiro en efectivo mediante cheque, talonario, tarjetas débito, cajero electrónico, puntos de pago, notas débito o a través de cualquier otra modalidad, así como los movimientos contables en los que se configure el pago de obligaciones o el traslado de bienes, recursos o derechos a cualquier título, incluidos los realizados sobre, carteras colectivas y títulos, o la disposición de recursos a través de contratos o convenios de recaudo a que se refiere este artículo. Esto incluye los débitos efectuados sobre los depósitos acreditados como 'saldos positivos de tarjetas de crédito' y las operaciones mediante las cuales los establecimientos de crédito cancelan el importe de los depósitos a término mediante el abono en cuenta.*~~

~~*PARÁGRAFO 2o. El movimiento contable y el abono en cuenta corriente o de ahorros que se realice en las operaciones cambiarias se considera una sola operación hasta el pago al titular de la operación de cambio, para lo cual los intermediarios cambiarios deberán identificar la cuenta corriente o de ahorros mediante la cual dispongan de los recursos. El gravamen a los movimientos financieros se causa a cargo del beneficiario de la operación cambiaria cuando el pago sea en efectivo, en cheque al que no se le haya puesto la restricción de "para consignar en cuenta corriente o de ahorros del primer beneficiario", o cuando el beneficiario de la operación cambiaria disponga de los recursos mediante mecanismos tales como débito a cuenta corriente, de ahorros o contable.*~~

~~*PARÁGRAFO 3o. Los movimientos créditos, débitos y/o contables realizados por intermedio de corresponsales constituyen una sola operación gravada en cabeza del usuario o cliente de la entidad financiera, siempre y cuando se trate de operaciones*~~

de manera exclusiva los recursos objeto de corresponsalía. La cuenta identificada de los corresponsales podrá ser abierta en una entidad financiera diferente de la entidad financiera contratante.

En el caso de los corresponsales de múltiples entidades financieras, estos podrán recibir recursos de dichos contratos en cualquiera de las cuentas a las que se refiere el inciso anterior. Los movimientos entre cuentas de corresponsalía del que sea titular un solo corresponsal constituyen parte de la operación gravada en cabeza del usuario o cliente de las entidades financieras.

***PARÁGRAFO 40.** Los movimientos crédito y débito originados en operaciones de pago electrónicas por un tarjetahabiente o por el usuario de un medio de pago electrónico, se considera una sola operación gravada a cargo del tarjetahabiente o usuario del medio de pago hasta la dispersión de fondos a los comercios a través de los adquirientes o sus proveedores de servicios de pago, siempre y cuando se trate de operaciones efectuadas en desarrollo del contrato de aceptación de medios de pago en el comercio. Para lo anterior, deberán identificarse las cuentas del adquiriente o del proveedor de servicios de pago en una o varias entidades financieras, en las cuales se depositen de manera exclusiva los recursos objeto de dichas operaciones de dispersión. Los movimientos entre las cuentas exentas de las que sea titular un adquiriente o proveedor de servicio de pago y cuya finalidad sea la de dispersar los fondos a los comercios, en desarrollo del contrato y aceptación de medios de pago en el comercio, se entiende incluida dentro de la operación descrita en el inciso anterior."*

~~*efectuadas en desarrollo del contrato de corresponsalía, para lo cual deberá identificarse una cuenta en la entidad financiera, en la cual se manejen de manera exclusiva los recursos objeto de corresponsalía. La cuenta identificada de los corresponsales podrá ser abierta en una entidad financiera diferente de la entidad financiera contratante.*~~

~~*En el caso de los corresponsales de múltiples entidades financieras, estos podrán recibir recursos de dichos contratos en cualquiera de las cuentas a las que se refiere el inciso anterior. Los movimientos entre cuentas de corresponsalía del que sea titular un solo corresponsal constituyen parte de la operación gravada en cabeza del usuario o cliente de las entidades financieras.*~~

~~***PARÁGRAFO 40.** Los movimientos crédito y débito originados en operaciones de pago electrónicas por un tarjetahabiente o por el usuario de un medio de pago electrónico, se considera una sola operación gravada a cargo del tarjetahabiente o usuario del medio de pago hasta la dispersión de fondos a los comercios a través de los adquirientes o sus proveedores de servicios de pago, siempre y cuando se trate de operaciones efectuadas en desarrollo del contrato de aceptación de medios de pago en el comercio. Para lo anterior, deberán identificarse las cuentas del adquiriente o del proveedor de servicios de pago en una o varias entidades financieras, en las cuales se depositen de manera exclusiva los recursos objeto de dichas operaciones de dispersión. Los movimientos entre las cuentas exentas de las que sea titular un adqueriente o proveedor de servicio de pago y cuya finalidad sea la de dispersar os fondos a los comercios, en desarrollo del contrato y aceptación de medios de pago en el comercio, se entiende incluida dentro de la operación descrita en el inciso anterior".*~~

Justificación

La modificación del artículo 871 del Estatuto Tributario propuesta se debe a la necesidad de corregir las distorsiones que actualmente introduce el GMF en la economía colombiana. Bajo el esquema vigente, múltiples movimientos dentro del sistema financiero se encuentran gravados, como las transferencias, pagos digitales, inversiones, entre otros. Esto ha dado lugar a un sistema financiero fragmentado, que busca alternativas, como el uso del efectivo, para evitar la aplicación del GMF.

En este sentido, concentrar la causación del GMF exclusivamente al retiro en efectivo en cajeros elimina la necesidad de un régimen complejo de exenciones, simplificando la estructura del GMF y creando un incentivo para el uso de medios de pago y transferencias digitales. En consecuencia, se promueve la formalización económica y la inclusión financiera, la trazabilidad en las transacciones que realizan los colombianos y se reduce el uso y dependencia del efectivo.

La propuesta mantiene la esencia del GMF, en la medida en que se conserva la capacidad recaudatoria en aquellos eventos en los que un contribuyente desee retirar efectivo de su cuenta de ahorros o corriente. No obstante, al mismo tiempo, libera la posibilidad de que aquellos contribuyentes que opten por mantener sus recursos dentro del sistema financiero digital puedan hacerlo sin que los pagos o transferencias electrónicas impliquen un costo asociado.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Esta propuesta debe tramitarse en el **Congreso de la República** mediante la expedición de una ley ordinaria presentada por el **Ministerio de Hacienda** dado que el Gobierno Nacional cuenta con la iniciativa legislativa en materia tributaria y fiscal.

Entidades responsables:

- Congreso de la República.
- Ministerio de Hacienda.

Propuesta 5

GMF Interoperable: Operativo y Coordinado

Explicación

A pesar de que el artículo 881-1 del Estatuto Tributario, introducido por el artículo 65 de la Ley 2277 de 2022, incluye el sustento normativo para la implementación del GMF interoperable, su puesta en marcha se encuentra detenida por falta de una ejecución efectiva por parte de las entidades obligadas a implementarlo. La redacción actual del artículo y los diferentes condicionamientos que se han generado frente al sistema, han retrasado innecesariamente su entrada en operación.

Propuesta

Incluir un artículo en el PND delegando la obligación en la DIAN para la administración y fiscalización del cumplimiento en la implementación del GMF interoperable de la siguiente manera:

*"**Artículo XX**. En desarrollo de lo dispuesto por el artículo 881-1 del Estatuto Tributario, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) será la entidad competente para coordinar, exigir y supervisar el cumplimiento de las integraciones técnicas necesarias para la operatividad plena del sistema interoperable del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF).*

La DIAN en ejercicio de sus funciones legales deberá coordinarse con la Superintendencia Financiera de Colombia y la Superintendencia de Economía Solidaria en lo relativo a la supervisión de las entidades que se encuentran bajo su vigilancia".

Justificación

La designación de la DIAN como la entidad encargada de coordinar y supervisar la implementación del GMF interoperable encuentra sustento en las competencias legales que le han sido designadas como la autoridad administrativa tributaria en Colombia. En concreto, las funciones designadas por el Decreto 2117 de 1992 y el marco normativo complementario en materia de recaudo, fiscalización y control de los impuestos nacionales, garantizan que la DIAN cuente con las atribuciones legales necesarias para asegurar la puesta en marcha del GMF interoperable.

Como punto adicional, la coordinación de la DIAN con la SFC y la Superintendencia de la Economía Solidaria es indispensable para garantizar la implementación efectiva del GMF interoperable por las entidades financieras. De un lado, la administración del impuesto está en cabeza de la DIAN y asegurar las condiciones técnicas de implementación y, del otro, los estándares de ejecución radican en la SFC y la Superintendencia de la Economía Solidaria.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Esta propuesta debe tramitarse en el **Congreso de la República** mediante la expedición de una ley ordinaria presentada por el **Ministerio de Hacienda** dado que el Gobierno Nacional cuenta con la iniciativa legislativa en materia tributaria y fiscal.

Entidades responsables:

- Congreso de la República.
- Ministerio de Hacienda.

Propuesta 6

Cuentas Exentas para fintechs de Factoring y Confirming

Explicación

La propuesta busca eliminar el límite actual de hasta diez (10) cuentas exentas de GMF aplicable a entidades que realizan operaciones de factoring, confirming, compra o descuento de cartera, según el numeral 21 del artículo 879 del Estatuto Tributario. Actualmente, las fintechs de financiamiento enfrentan restricciones operativas al tener que concentrar altos volúmenes de recaudo y desembolso en un número reducido de cuentas, lo cual genera ineficiencias, riesgos operativos y mayores costos.

El marco normativo vigente no refleja la realidad tecnológica ni el funcionamiento de modelos digitales que requieren múltiples cuentas segregadas por clientes, por vehículos de inversión, por alianzas o por productos. El límite a diez cuentas termina operando como una barrera a la escala y al crecimiento del factoring digital, afectando la formalización y el acceso a financiamiento de miles de MiPymes.

Propuesta:

Eliminar el límite de cuentas establecido en el parágrafo segundo del numeral 21 del artículo 879 del Estatuto Tributario:

Redacción del artículo 879 del Estatuto Tributario actual	Redacción del artículo 879 del Estatuto Tributario propuesto
ARTÍCULO 879. EXENCIONES DEL GMF. *Se encuentran exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros:*	***ARTÍCULO 879. EXENCIONES DEL GMF.*** *Se encuentran exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros:*
(...)	*(...)*
21. La disposición de recursos para la realización de operaciones de factoring, compra o descuento de cartera, realizadas por fondos de inversión colectiva, patrimonios autónomos, por personas naturales o jurídicas, o por entidades cuyo objeto sea la realización de este tipo de operaciones y que de acuerdo con la ley puedan realizarlas.	*21. La disposición de recursos para la realización de operaciones de factoring, compra o descuento de cartera, realizadas por fondos de inversión colectiva, patrimonios autónomos, por personas naturales o jurídicas, o por entidades cuyo objeto sea la realización de este tipo de operaciones y que de acuerdo con la ley puedan realizarlas.*
Para efectos de esta exención, las personas y/o entidades que realicen estas operaciones podrán marcar como exentas del Gravamen a los Movimientos Financieros hasta diez (10) cuentas corrientes o de ahorro, depósitos electrónicos, cuentas de ahorro de trámite simplificado, cuentas de recaudo, cuentas de patrimonios autónomos, cuentas de encargos fiduciarios, cuentas de o en fondos de inversión colectiva y cuentas de o en fondos de capital privado, destinadas única y exclusivamente a estas operaciones, cuyo objeto sea el recaudo, desembolso y pago del fondeo de las mismas.	*Para efectos de esta exención, las personas y/o entidades que realicen estas operaciones podrán marcar como exentas del Gravamen a los Movimientos Financieros ~~hasta diez (10)~~ **las** cuentas corrientes o de ahorro, depósitos electrónicos, cuentas de ahorro de trámite simplificado, cuentas de recaudo, cuentas de patrimonios autónomos, cuentas de encargos fiduciarios, cuentas de o en fondos de inversión colectiva y cuentas de o en fondos de capital privado, **que sean** destinadas única y exclusivamente a estas operaciones; **y** cuyo objeto sea el recaudo, desembolso y pago del fondeo de las mismas.*

Justificación

La eliminación del límite de diez cuentas exentas corrige una barrera normativa que no guarda relación con la arquitectura operativa actual del factoring y el confirming digital. Los modelos de negocio de estas entidades funcionan sobre esquemas de alta segmentación y trazabilidad, donde es necesario utilizar múltiples cuentas para separar flujos por cliente, por vehículo de inversión, por pagador, por alianza comercial o por producto.

En términos de supervisión y control, la medida no genera riesgos adicionales, pues la norma exige que todas las cuentas permanezcan marcadas y con destinación exclusiva, lo que garantiza que la DIAN pueda verificar su uso tributario. Por el contrario, aumentar el número permitido mejora la transparencia: al segmentar las cuentas, cada flujo se identifica de manera más clara, y se evita la congestión transaccional que hoy dificulta el seguimiento y la conciliación por parte de las entidades y del propio Estado.

Desde la perspectiva de política pública, la reforma fortalece el acceso al financiamiento para las MiPymes. Las fintechs de factoring y confirming requieren operar múltiples cuentas para ampliar su capacidad de originación, acelerar los desembolsos y mantener ciclos de pago más eficientes. El límite actual restringe la escala y, en consecuencia, limita la oferta de recursos a empresas que dependen de este mecanismo para financiar capital de trabajo y mantener su liquidez.

El cambio propuesto es fiscalmente neutro: no amplía la exención ni modifica su naturaleza, sino que ajusta el número de cuentas operativas necesarias para ejecutar actividades ya exentas. La medida también armoniza el régimen tributario con los objetivos nacionales de digitalización, interoperabilidad y formalización, integrándose con la estrategia de promover mecanismos más trazables y eficientes para el financiamiento productivo.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Esta propuesta debe tramitarse en el **Congreso de la República** mediante la expedición de una ley ordinaria presentada por el **Ministerio de Hacienda** dado que el Gobierno Nacional cuenta con la iniciativa legislativa en materia tributaria y fiscal.

Entidades responsables:

- Congreso de la República.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

VI.

Retenciones:

Recaudo a corto plazo que frena la economía digital

A. Explicación:

¿Cómo funcionan las retenciones en Colombia?

Respuesta corta: Las retenciones son cobros anticipados de impuestos (como el impuesto sobre la renta, sobre el valor añadido o de industria y comercio). Estas retenciones se realizan cuando una persona o empresa responsable del pago de un impuesto determinado recibe un pago que constituye parte de su ingreso. Si bien este instrumento puede generar mayor conveniencia en el recaudo, estas introducen distorsiones en el mercado. Las retenciones, además de afectar el flujo de caja de la empresa, distorsionan el costo de adoptar pagos con tarjetas crédito y débito, ya que el adquirente debe realizar estas retenciones, lo que aumenta el costo percibido por el comercio de recibir pagos con estas tarjetas. En la práctica, las retenciones son un obstáculo para la formalización de las mipymes a través del uso recurrente de pagos digitales.

Las retenciones son cobros anticipados de impuestos que, en principio, impiden la disposición de los recursos sujetos a la retención. Estas retenciones se realizan cuando una persona o empresa responsable del pago de un impuesto determinado recibe un pago que constituye parte de su ingreso. Las retenciones que suelen afectar más a las micro, medianas y pequeñas empresas (en adelante "MiPymes") son las retenciones en la fuente del impuesto sobre la renta (en adelante "ReteRenta"), del impuesto sobre el valor añadido (en adelante "ReteIVA") y del impuesto de industria y comercio (de ahora en adelante "ReteICA").

A pesar de que las retenciones generan un recaudo anticipado que puede ser conveniente para los responsables de la política fiscal y puedan llegar a facilitar el recaudo y cobro de determinados impuestos, estas generan por lo menos dos problemas para las MiPymes. Por un lado, las retenciones afectan el flujo de caja de las empresas, dado que congelan recursos que podrían llegar a ser necesarios para continuar con la operación de la empresa. Por otro lado, las retenciones distorsionan el costo de recibir pagos con tarjetas de crédito y débito dado que el valor de la retención debe ser descontado por parte del adquirente cuando se realiza un pago con tarjeta de crédito o débito.

Como se mostrará a continuación, el régimen de las retenciones en el país ha generado asimetrías entre diferentes medios de pago. La distorsión generada por las retenciones se torna aún más crítica cuando se considera la asimetría que existe entre diferentes medios de pago. Mientras que en los pagos con tarjetas de crédito y débito el adquirente debe realizar una serie de retenciones por cada pago, esto no ocurre con otros métodos de pago como los pagos a través de códigos QR, las transferencias electrónicas o, incluso, el efectivo. Esta particularidad de los pagos con tarjetas disuade a los comercios, en especial a las microempresas y a los comerciantes personas naturales de adoptar pagos con tarjetas dentro de sus métodos de pago.

Sobre este punto, como se abordará en este capítulo, el Gobierno Nacional en el segundo semestre de 2025 buscó igualar el tratamiento tributario entre pagos con tarjeta y transferencias electrónicas. Sin embargo, en una primera versión de un Proyecto de Decreto se buscó aplicar la tarifa de 1.5% de retención a todos los medios de pago. Lo anterior, generó rechazo colectivo debido a sus potenciales efectos en la digitalización de los pagos en el país.

Posteriormente, el Gobierno Nacional anunció que presentará un nuevo proyecto de decreto que iguale la cancha entre diferentes medios de pago digitales, al establecer la retención en 0%. Hasta el momento de la publicación de este documento, dicho proyecto no ha sido publicado. En consecuencia, en esta sección se incluirá la explicación del funcionamiento de las retenciones a tarjetas de crédito y débito.

Ahora bien, es importante entender cómo funcionan cada una de estas retenciones sobre los impuestos mencionados con anterioridad.

En primer lugar, la ReteIVA es un anticipo del impuesto sobre el valor añadido, el cual es un impuesto indirecto que grava el consumo de bienes y servicios, y se causa con la venta del bien o servicio respectivo. Este impuesto grava principalmente la venta e importación de bienes muebles no excluidos, la prestación de servicios y la operación de juegos de suerte y azar (excepto loterías). La tarifa general del IVA es del 19%, aunque existe una tarifa reducida del 5% para ciertos productos de la canasta básica y servicios específicos como medicina prepagada, vigilancia o empleo temporal. Ciertos bienes y servicios están exentos de IVA, principalmente aquellos relacionados con la canasta familiar, la agricultura y sectores esenciales como la educación, buscando aliviar la carga fiscal sobre la población vulnerable.

Ahora bien, la generación de la ReteIVA está atada a la condición de declarante del comercio y se aplica únicamente cuando el bien o servicio está gravado con IVA. Esto quiere decir que la retención únicamente se realiza para aquellos productos sobre los cuales ya se debe pagar el IVA. Es importante mencionar que la ReteIVA se cobra sobre el valor del IVA que, a su vez, se calcula sobre el valor del bien o servicio prestado. Para las

transacciones realizadas a través de tarjetas de crédito o débito la tasa de retención es del 15% del valor del IVA causado. Es importante recordar que esta retención es de carácter nacional, es decir, se debe realizar en todo el país, independientemente de las normas tributarias departamentales o municipales aplicables.

En segundo lugar, las retenciones asociadas al Impuesto de Industria y Comercio (ICA) plantean una complejidad adicional. El ICA es un impuesto de carácter territorial y responde a la descentralización fiscal consagrada en la constitución. En la práctica, a diferencia de los tributos nacionales administrados por la DIAN, el ICA se rige por estatutos tributarios municipales independientes. Lo anterior, plantea una dificultad adicional por su fragmentación administrativa.

Frente al funcionamiento del ICA, Bogotá juega un papel clave como distrito capital. Por ejemplo, la jurisprudencia ha determinado que las ciudades capitales departamentales no pueden fijar libremente el valor del ICA entre una tarifa del dos por mil y una del treinta por mil (como ocurre en la ciudad de Bogotá), sino que deben observar como límite la tarifa concreta fijada por Bogotá para cada una de las actividades económicas. En esa medida, ninguna tarifa del ICA de los municipios y ciudades capitales de departamento puede ser superior a la establecida en la ciudad de Bogotá al momento de expedirse la nueva regulación municipal. Adicionalmente, Bogotá es una de las ciudades con mayor volumen de transacciones digitales.

Así las cosas, la ReteICA (específicamente en Bogotá) representa un anticipo del impuesto de industria y comercio, que es de carácter territorial. El Impuesto de Industria y Comercio (en adelante "ICA") en Bogotá grava a toda persona natural o jurídica que pertenezca al régimen preferencial o común de tributación, siempre que sus ingresos (en el año anterior o en curso) superen las 1.933 UVT y que desarrolle actividades económicas clasificadas en los macrosectores de industria, comercio o servicios. Existen actividades excluidas del impuesto, como la producción primaria sin transformación, la producción destinada exclusivamente a la exportación, la educación pública, y diversas actividades culturales, deportivas, benéficas o gremiales sin ánimo de lucro.

La ReteICA puede aplicarse tanto a contribuyentes obligados al pago del impuesto como a aquellos exentos; para los obligados, la retención practicada es deducible del impuesto a pagar en la siguiente vigencia fiscal, mientras que para los exentos, opera como un pago definitivo. La base gravable de la ReteICA para pagos con tarjeta se aplica sobre el valor de la transacción. La tasa de retención para pagos con tarjeta en Bogotá es del 0,414% sobre el valor de la transacción. Estas retenciones son efectuadas directamente por las entidades adquirentes o procesadoras de pagos y reducen el monto efectivamente recibido por los comercios, afectando su flujo de caja.

En tercer lugar, la ReteRenta es un mecanismo de recaudo anticipado del Impuesto sobre la Renta. Este impuesto grava los ingresos obtenidos por las personas naturales (y jurídicas) durante un año fiscal, incluyendo salarios, honorarios, arrendamientos e inversiones. La obligación de declarar el Impuesto de Renta para personas naturales se basa en ingresos brutos iguales o superiores a 1.400 UVT o un patrimonio bruto al 31 de diciembre del año anterior que exceda las 4.500 UVT en el año gravable anterior.

La base gravable se determina a partir de la renta líquida, que son los ingresos netos después de restar costos, deducciones y exenciones permitidas por la ley. A esta base se le aplica una tarifa progresiva que varía entre el 0% y el 39%, dependiendo del nivel de ingresos. En el caso específico de las transacciones realizadas mediante tarjetas de crédito o débito, la retención se aplica sin base mínima, lo que significa que se genera desde cualquier monto de la transacción. La tasa de retención para estas transacciones es del 1,5% sobre el valor total pagado. Esta retención tiene carácter nacional.

Definiciones tributarias

Debido a que el incentivo tributario abarca toda la gama de retenciones en la fuente disponibles en el sistema tributario, a continuación, se presentan los criterios de aplicación de cada tipo de retención:

a. Rete – ICA, Bogotá

El ICA en Bogotá grava a toda persona natural o jurídica que pertenezca al régimen preferencial o común de tributación, siempre que sus ingresos -ya sea en el año anterior o en el año en curso- superen las 1.933 UVT, y que desarrolle actividades económicas clasificadas dentro de los macrosectores de industria, comercio o servicios. Estas actividades incluyen procesos de transformación de bienes, compraventa o distribución de mercancías, y la prestación de servicios que generen contraprestación sin que medie una relación laboral.

No obstante, existen actividades excluidas del impuesto, como la producción primaria sin transformación, la producción destinada exclusivamente a la exportación, la educación pública, y diversas actividades culturales, deportivas, benéficas o gremiales sin ánimo de lucro. También se contemplan exenciones para ciertos contribuyentes, como personas naturales o jurídicas afectadas por desastres naturales o actos terroristas, víctimas de secuestro o desaparición forzada, y entidades sin ánimo de lucro que cumplan condiciones específicas establecidas por la normativa distrital.

En cuanto a la ReteICA, esta puede aplicarse tanto a contribuyentes obligados al pago del impuesto como a aquellos exentos. Para los primeros, la

retención practicada es deducible del impuesto a pagar en la vigencia fiscal siguiente. En el caso de los exentos, la retención opera como un pago definitivo, ya que no están obligados a declarar ni a realizar liquidaciones posteriores.

Es pertinente mencionar que las tarifas de retención varían según el medio de pago utilizado y la actividad económica desarrollada por el contribuyente. Para el ejercicio en cuestión, se aplicó una tarifa del 0,414%, correspondiente a las operaciones de las actividades gravadas realizadas mediante tarjetas débito o crédito.

b. ReteRenta

El **Impuesto sobre la Renta** grava los ingresos obtenidos por las personas naturales durante un año fiscal. Aplica sobre las ganancias originadas en actividades económicas como salarios, honorarios, arrendamientos, inversiones, entre otras.

Para establecer si una persona natural está obligada a declarar este impuesto, se consideran los ingresos, patrimonio y otras condiciones del año gravable anterior al de la declaración. Por ejemplo, en 2025 se presenta la declaración correspondiente a la vigencia fiscal 2024. Están obligadas a declarar aquellas personas cuyos ingresos brutos }en ese año sean iguales o superiores a 1.400 UVT, o cuyo patrimonio bruto al 31 de diciembre exceda las 4.500 UVT.

La base gravable se determina a partir de la renta líquida, es decir, los ingresos netos luego de restar costos, deducciones y exenciones permitidas por la ley. A esta base se le aplica una tarifa progresiva que varía entre el 0% y el 39%, dependiendo del nivel de ingresos.

En cuanto a la aplicación de la retención del impuesto de renta, existen diferencias según el mecanismo a través del cual se realiza el pago. En el caso específico de las transacciones efectuadas mediante tarjetas de crédito o débito, la retención se aplica con una tarifa del 1,5% sobre el valor total pagado. Esta retención no exige una base mínima, por lo que se genera desde cualquier monto de la transacción, sin importar su valor.

c. ReteIVA

A diferencia del ICA y del impuesto de Renta, el IVA es un impuesto indirecto que se aplica al consumo de bienes y servicios en Colombia. Se suma al valor bruto de un bien o servicio en cada etapa del ciclo económico (producción, distribución, comercialización e importación), y es recaudado por los comerciantes o prestadores de servicios, quienes luego lo transfieren a la DIAN.

Puntualmente, el IVA grava principalmente la venta e importación de bienes muebles no excluidos, la prestación de servicios y la operación de juegos de suerte y azar (excepto loterías). La tarifa general vigente es del 19%, aunque existe una tarifa reducida del 5% aplicable a ciertos productos de la canasta básica y ciertos servicios como medicina prepagada, vigilancia o empleo temporal.

En el caso de los bienes y servicios exentos de IVA, estos son principalmente aquellos relacionados con la canasta familiar, la agricultura y sectores esenciales como la educación. Esta exención busca aliviar la carga fiscal sobre la población más vulnerable y garantizar el acceso a bienes y servicios fundamentales para su bienestar.

Dada la estructura de este impuesto, el cobro de la retención se encuentra atada a la condición de declarante del agente. Tal es así, que la base gravable del Rete IVA es el valor de IVA calculado sobre el valor total del bien o servicio prestado. Sobre esta base la tarifa aplicada a las transacciones realizadas a través de tarjetas de crédito o débito es del 15%.

B. Diagnóstico:

¿Cómo las retenciones obstaculizan la digitalización de los pagos?

Respuesta corta: Las retenciones desincentivan la adopción de pagos electrónicos al aumentar el costo percibido por los comercios. En la práctica, las retenciones incentivan el uso del efectivo, limitando el crecimiento económico y formalización de las micro, pequeñas y medianas empresas. De esta manera, aunque eliminar las retenciones podría reducir el recaudo en el corto plazo, esta reducción se vería compensada por un aumento en el número de empresas pagando impuestos en el futuro. Este aumento de empresas se vería explicado por el crecimiento en las ventas de aquellas que empezaron a recibir pagos con tarjetas crédito y débito.

Las retenciones representan un obstáculo para la adopción de pagos digitales, ya que aumentan el costo percibido por el comercio de recibir estos medios de pago. Además, las retenciones, en la práctica, afectan el flujo de caja del comercio debido a que los recursos retenidos no pueden ser utilizados para financiar la operación. Esto es perjudicial para pequeños comercios, especialmente. A partir de lo anterior, Colombia Fintech, con el apoyo de ANIF[1], realizó un estudio para medir el efecto que tendría la eliminación de las retenciones sobre la formalización de pequeños comercios y sus efectos agregados sobre el recaudo. Este estudio se resume a continuación.

Al respecto de este estudio y sus resultados, se debe resaltar que se desarrolló antes de que el Gobierno Nacional anunciara su intención de establecer la tarifa de retención en 0% tanto para pagos con tarjeta de crédito y débito, así como para las transferencias electrónicas. Este estudio presenta consideraciones y conclusiones relevantes sobre el funcionamiento de las retenciones y los efectos potenciales de políticas orientadas a su modificación.

Adicionalmente, hasta el momento de publicación de este documento, no se ha presentado el proyecto normativo para modificar la tarifa de retención aplicable a los pagos digitales ni esta modificación ha entrado en vigencia. Los resultados de este estudio, también, presentan lecciones valiosas sobre posibles modificaciones al régimen de ReteICA en ciudades como Bogotá, que siguen aplicando esta retención a pagos con tarjeta de crédito y débito.

1 Colombia Fintech & ANIF. (2025). Incentivos tributarios en las retenciones y sus efectos sobre el tejido empresarial y el recaudo.

Introducción

Los retos del tejido empresarial colombiano para su crecimiento y consolidación no son menores: la informalidad, la falta de acceso al sistema financiero formal, los costos asociados al mayor uso del efectivo, entre otros, afectan a millones de empresas en el país. Lo anterior no solo tiene consecuencias en términos de maduración y transición empresarial, también afectan el recaudo, tanto a nivel nacional como local. Al operar en la informalidad, una parte significativa de las unidades económicas evade el pago de impuestos y contribuciones, lo que reduce los recursos disponibles para la inversión pública y genera una carga adicional sobre los contribuyentes formales.

De hecho, en el caso de Bogotá, hay señales preocupantes. La tasa de informalidad laboral alcanzó un 35,8% en 2024, lo que representa un incremento de 1,9 puntos porcentuales (en adelante "pp") en relación con el 2023 y 1,5 pp respecto al año 2022. Por su parte, la incidencia de informalidad empresarial multidimensional (IMEI) se ubicó en 37,3%. Para el total nacional, este mismo indicador refleja una cifra promedio del 39,8%. En el caso de la informalidad laboral, esta se ubicó en 55,9% a lo largo del país en 2024, y representó una disminución de 0,5pp respecto al año anterior.

En esa línea, el creciente uso del efectivo en la economía colombiana es un reflejo de ese fenómeno. A marzo de 2025, la variación 12 meses del efectivo fue de 19,3%, mientras que los depósitos en cuentas de ahorro y cuentas corrientes crecen a un ritmo menor (10,5% y 8,4%, respectivamente). Lo anterior no solo representa un riesgo para el recaudo tributario; también dificulta la generación de información sobre el comportamiento transaccional de las empresas. La dependencia del efectivo impide a muchas unidades productivas construir un historial crediticio, lo que restringe su acceso al sistema financiero formal, y perpetúa su condición de informalidad.

Según el Reporte de Inclusión Financiera[2] 2024, a pesar de los avances en acceso a los productos financieros, un gran número de micro y pequeñas empresas operan al margen del sistema financiero formal, limitando su capacidad para acceder a productos como créditos y seguros. Para dar una muestra, la tasa de acceso a crédito de las empresas es de tan solo 26,7%, donde las micro destacan con el porcentaje más bajo de todos los tamaños de empresa (15,3%).

Todo lo anterior refleja un patrón común que perpetúa la informalidad y la exclusión financiera: las empresas de menor tamaño prefieren el uso del efectivo, lo que limita el acceso al crédito, impacta el recaudo tributario

2 Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia. (2025). Reporte de Inclusión Financiera 2024. Disponible en: https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2025-05/BDO_RIF%202024_COMPLETO%201.pdf

y reduce su crecimiento. En ese último punto, es importante mencionar que la preferencia por el efectivo reduce la potencial expansión de las ventas en un entorno donde los consumidores prefieren cada vez más medios como las tarjetas débito y crédito para realizar sus transacciones. Según el RIF, el número de tarjetas débito por cada 10 personas pasó de 8,6 en 2018 a 13,6 en 2023, lo que representa un crecimiento de 58,1%. Además, las transacciones anuales promedio de cada tarjeta de crédito pasaron de 21,6 a 32,2, una variación de 49,1%. Todo eso reafirma que las personas están haciendo cada vez más uso de este tipo de instrumentos para sus pagos cotidianos.

No obstante, y a pesar de su creciente uso, los pagos con tarjeta presentan algunas condiciones particulares. A diferencia de otros medios de pago, como las transferencias, los pagos con códigos QR o incluso el efectivo, las transacciones realizadas a través de tarjetas están sujetas a retenciones específicas, como lo son la retención en la fuente a título del impuesto sobre la renta o complementarios (reteRenta), la retención del impuesto sobre las ventas (reteIVA) y la retención del impuesto de industria y comercio (reteICA).

Como se describió anteriormente, cada una de estas retenciones cumple una función específica dentro del sistema tributario colombiano. La reteRenta es un mecanismo de recaudo anticipado del impuesto de renta, aplicado sobre determinados pagos, con una tarifa general del 1,5% en el caso de las transacciones realizadas con tarjeta débito o crédito. La reteIVA constituye un anticipo del impuesto sobre las ventas y se aplica únicamente cuando el bien o servicio está gravado con IVA; en estos casos, la tarifa de retención corresponde al 15% del valor del IVA causado. Ambas retenciones tienen carácter nacional. Por su parte, la reteICA representa un anticipo de un tributo de orden territorial sobre actividades comerciales, industriales o de servicios. Su tarifa varía según la jurisdicción del contribuyente; por ejemplo, en Bogotá, para pagos con tarjeta, se aplica una tarifa del 0,414% sobre el valor de la transacción. Estas retenciones son efectuadas directamente por las entidades adquirentes o procesadoras de pagos y reducen el monto efectivamente recibido por los comercios, afectando su flujo de caja.

Esas fricciones desincentivan la aceptación de pagos digitales a través de datáfonos por parte de los establecimientos, y con ello se excluye de los potenciales beneficios de la recepción de ese medio de pago a la estructura empresarial más pequeña del país.

En ese sentido, es clave diseñar un sistema de incentivos que promueva la adopción de todos los medios de pago, especialmente aquellos que en la actualidad están sujetos a mayores cargas tributarias. Esto no solo beneficiaría a las empresas, al permitir un aumento en sus ventas y mejorar su formalización, sino que también fortalecería la provisión de bienes y

servicios públicos de calidad, impulsaría el desarrollo empresarial, aumentaría el recaudo y contribuiría a la reducción de la desigualdad.

Teniendo todo lo anterior en cuenta, en este documento se presenta un ejercicio que evalúa los efectos en términos tributarios de eliminar el cobro de las retenciones por concepto de ICA (para Bogotá), además de renta e IVA aplicadas a personas naturales y a personas sin clasificación jurídica, cuando usan tarjetas de crédito y/o débito como medio de pago. Para ello, se analiza el costo fiscal que asumirían las administraciones tributarias a nivel distrital y nacional, y los beneficios potenciales de la medida en términos del aumento en el recaudo futuro, derivado del crecimiento de las ventas por capturar a otra porción de los consumidores a los cuál hoy difícilmente pueden llegar.

En suma, el documento muestra cómo diseñar mecanismos basados en incentivos tributarios redundan en un escenario de mejor recaudo futuro, al tiempo que el tejido empresarial se inserta en el mundo de los pagos digitales, crea historial crediticio y se beneficia del incremento en las ventas derivado del uso de estos medios de pago.

¿Cómo medir el impacto de las retenciones en los pagos digitales?

Para estimar el impacto tributario de eliminar las retenciones aplicables al pago por medio de tarjetas crédito y débito, se usaron principalmente tres fuentes de información; la Encuesta Mensual de Micronegocios (EMICRON), información de los medios magnéticos para el caso de Bogotá, fuente que incluye información que reportan los agentes retenedores a las autoridades tributarias y además formularios de retenciones y autorretenciones provenientes de la DIAN.

En términos generales y tal como se mencionó previamente, el propósito del estudio es evaluar el costo fiscal que conlleva implementar un incentivo tributario relacionado con la eliminación de las retenciones para microempresas. Para lograrlo, se evaluaron dos escenarios.

Por un lado, el más preciso, se derivó del uso de datos de la EMICRON que permitieron evaluar el número de establecimientos beneficiados por la medida y su correspondiente costo fiscal. Por otro, como medida de robustez, usamos fuentes administrativas como los medios magnéticos y los formularios de retenciones, aunque con un nivel de detalle más agregado. El anterior ejercicio permitió contrastar las cifras y refinar las estimaciones para que: i). respondieran a la estructura empresarial objeto del beneficio tributario y ii). se pudiera precisar cuál podría ser el techo máximo de recaudo correspondiente a esas unidades productivas.

EMICRON

La Encuesta Mensual de Micronegocios (en adelante "EMICRON"), es un instrumento estadístico desarrollado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (en adelante "DANE"). En esta encuesta, la unidad de observación corresponde a los micronegocios, definidos como unidades económicas con un máximo de nueve personas ocupadas, incluyendo al propietario. En particular, este estudio, dada la disponibilidad de información, empleó los datos correspondientes al año 2023.

La EMICRON cuenta con representatividad para las principales ciudades del país, incluida Bogotá, y está diseñada bajo un esquema probabilístico, estratificado y multietápico. La encuesta presenta una tasa de cobertura de 98,5%, un error muestral de 5% y un nivel de confianza del 95%.

La estructura de la encuesta se organiza en 12 módulos temáticos, de los cuales se seleccionaron aquellos pertinentes para los objetivos del presente análisis. Las variables de interés incluyen la actividad económica, clasificada según la codificación Clasificación Internacional Industrial Uniforme (en adelante "CIIU") 4 a dos dígitos -excluyendo las actividades agropecuarias-, así como el código de departamento para permitir la desagregación específica en el caso de Bogotá. Se consideró también la tipología jurídica de la unidad productiva, diferenciando entre personas naturales comerciantes y personas jurídicas. En el ámbito de la inclusión financiera, se incorporaron los medios de pago aceptados por los micronegocios, en particular la recepción de pagos mediante tarjetas de crédito y débito. Finalmente, entre las variables económicas se incluyeron las ventas mensuales actuales y las ventas anuales correspondientes al año inmediatamente anterior al levantamiento de la encuesta.

Medios magnéticos e información de declaraciones

Otra forma de estimar el valor de la retención en la fuente a título de ICA, por transacciones con tarjetas débito o crédito, es utilizando los medios magnéticos o información exógena en el caso del distrito. Esta información corresponde a las operaciones o transacciones con terceros, que son reportadas por personas naturales o jurídicas, de acuerdo con la obligatoriedad para reportar esa información. Esta información es utilizada principalmente con fines de control tributario, por parte de las administraciones tributarias.

Para el caso de Bogotá, la Secretaría Distrital de Hacienda (en adelante "SDH") cada año emite una resolución, en la cual se encuentra la información que deben reportar los terceros obligados a reportar. Para el caso de las transacciones con tarjetas débito o crédito, precisamente en la resolución

de medios magnéticos se tiene un artículo específico, en este caso es el 5:

"**Artículo 5º.** Información que deben reportar los agentes de retención por el sistema de retención de tarjetas débito y crédito. Las entidades emisoras de tarjetas de crédito y/o de tarjetas débito, sus asociaciones y las entidades adquirentes o pagadoras que practican retención a título del impuesto de industria y comercio a las personas naturales, jurídicas y sociedades de hecho afiliadas a los sistemas de tarjeta crédito y débito; que recibieron pagos a través de estos sistemas, por la venta de bienes y/o servicios en Bogotá durante el año gravable 2023; deberán suministrar la siguiente información en relación al sujeto a quien se le practicó la retención…"

Con respecto a las estimaciones del valor declarado de la retención a título de renta e IVA, se tomó información correspondiente al formulario 350 de declaración de retenciones y autorretenciones, que cuenta con la desagregación por concepto. Es decir, se tiene el valor declarado de retención y por transacciones con tarjetas débito y crédito.

Sin embargo, eso sucede únicamente para las retenciones por concepto de renta más no a título de IVA. Teniendo en cuenta lo anterior, se realizan estimaciones solamente para reteRenta. De acuerdo con lo anterior, para reteRenta se utilizó la siguiente información:

- Declaraciones de retenciones para el año gravable 2023, último año disponible.
- Declaraciones IVA años gravables 2022 y 2023, periodicidad bimestral y cuatrimestral.
- Declaraciones del impuesto sobre la renta para personas naturales.
- Declaraciones del impuesto sobre la renta para personas jurídicas.

Metodología

EMICRON

El diseño estadístico de la EMICRON permite una aproximación representativa y robusta a la composición y comportamiento del segmento de micro establecimientos, tanto a nivel nacional como en Bogotá. Como se especificó, esta información facilita la identificación de sus niveles de ingresos por ventas, así como si usan tarjetas débito o crédito en dichas transacciones. El análisis se centró únicamente en establecimientos que fueran personas naturales o sin personería jurídica.

Así, la línea metodológica consistió, en primer lugar, en identificar los establecimientos con las características mencionadas que utilizaran medios de pago electrónicos, como tarjetas débito o crédito, los cuales, conforme

a la normativa vigente, son sujetos de retención (Q). A partir de eso, se estimaron las ventas promedio anuales de esta masa crítica de unidades productivas (P). Luego, se multiplicaron los establecimientos (Q) por sus respectivas ventas promedio (P), con el fin de calcular un nivel potencial de ventas. Finalmente, sobre esta base gravable, se aplicó la tarifa general correspondiente a cada una de las retenciones, con lo cual se estimó el potencial recaudo a cargo de los establecimientos, percibido por la autoridad tributaria. En otras palabras, se calculó el costo en términos de recaudo que implicaría la eliminación de la retención para la población objetivo.

Supuestos EMICRON

Para aplicar la metodología descrita anteriormente, se definieron una serie de supuestos generales y específicos por tributo, con el propósito de aproximarse de la mejor forma posible a la estimación, dada la información disponible.

En primer lugar, se parte del supuesto de que, una vez aplicado el factor de expansión, las ventas promedio reportadas por esos establecimientos y también la cantidad de ellos son el mejor proxy disponible para estimar la masa crítica susceptible de la medida. Es importante aclarar que la EMICRON es una encuesta y no un censo, lo que naturalmente implica una limitación en términos de alcance. Por otro lado, no es posible desagregar la información por actividad económica a nivel de CIIU de cuatro dígitos, lo que impide identificar con precisión las actividades sujetas a tarifas diferenciales. Por esta razón, la clasificación para la aplicación de retenciones se realiza sobre agrupaciones a dos dígitos, que es la información disponible en dicha encuesta, lo que puede incluir actividades que en la práctica no están gravadas o que contienen tasas distintas a la general usada.

Adicionalmente, la EMICRON no informa la proporción de ventas realizadas mediante tarjetas, sino únicamente si el establecimiento acepta o no este medio de pago. Teniendo en cuenta que las unidades productivas más pequeñas mantienen un uso intensivo del efectivo, y que los agentes retenedores estiman un menor uso de las tarjetas en el volumen de las transacciones, se considera razonable aplicar un coeficiente del 30% para reflejar su dinámica transaccional. Es decir, del total de ventas reportado en la EMICRON, el 30% corresponde a ventas por tarjeta débito y crédito. Así, se obtuvo el valor de la base gravable sobre la cual se aplican las retenciones.

Por otro lado, se asumen otros elementos relevantes que impactan el ejercicio estimativo. Es preciso indicar que el eximir de la retención al tejido empresarial de personas naturales puede acarrear costos iniciales en términos tributarios. En ese sentido, es indispensable estimar un escenario inter temporal de esa exención, donde, posiblemente, el impacto positivo en las ventas para los establecimientos puede redundar en un aumento del

recaudo futuro. Ese beneficio fue estimado por Bold, en su estudio titulado "Impacto exención de Retención del Impuesto de Industria y Comercio para pagos con tarjeta", donde encuentran que, la eliminación de retención de renta para esos establecimientos deriva en un incremento del 34% del valor transaccional registrado.

Así, en el escenario inter temporal se evalúan básicamente tres grupos. El primero de ellos, está constituido por establecimientos que, una vez aplicado el incentivo tributario, dado el beneficio en las ventas y que se encontraban debajo pero muy cerca de los umbrales de declaración, tanto para renta como para ICA, pasarán de ser no declarantes a declarantes. Lo anterior implica qué, más allá de que no sean sujetos de retención en la fuente, lo serán en términos de declaración de los impuestos correspondientes. Así, el estudio también asume que el total de recursos que las autoridades tributarias no reciben por concepto de retención dentro del año gravable en este grupo, lo recibirán en la siguiente vigencia, una vez esas empresas declaren, además de un "plus" por el crecimiento en las ventas, derivado del incentivo. Aquí se definieron tres cohortes.

De otro lado, el segundo grupo lo componen establecimientos que, por su tamaño, incluso con el beneficio de las ventas provenientes del incentivo tributario, no lograrán sobrepasar el umbral de declarantes. Lo anterior, supone que este grupo representa una pérdida inevitable en términos de recaudo para las autoridades tributarias. El último grupo está compuesto por micro establecimientos de mayor tamaño que se encuentran por encima de los umbrales de declaración. Es decir, en la práctica son susceptibles de ser declarantes y deberían tributar. En este último grupo, si bien a las empresas se les aplica la exención de la retención en la fuente, tendrán que tributar ese valor dentro de su declaración. En últimas, este grupo representa, al igual que el primer grupo descrito, un impacto en flujo de caja más no en recaudo para las administraciones tributarias, tanto a nivel nacional como distrital.

Finalmente, al ser un escenario inter temporal, que además se encarga en una visión de largo aliento, tal como la contemplan los Marcos Fiscales de Mediano Plazo, se deben asumir tasas de crecimiento en las ventas, el stock de empresas con aceptación de tarjetas y una serie de "cohortes" de empresas que van a transitar de no declarantes a declarantes. Así, las ventas crecen a una inflación de largo plazo del 3% más el beneficio del incentivo tributario. Además, el stock de empresas que reciben tarjetas como medio de pago en sus ventas crece al 5,7% (incluso para establecer el nivel inicial del año de referencia que el 2025); valor relacionado con la transición empresarial observada en los registros de Confecámaras. Por último, se asume que las tarifas de retención permanecen constantes a lo largo del periodo de análisis.

Con base en estos lineamientos generales, se definieron supuestos específicos para la estimación de las retenciones a interés:

Rete – ICA, Bogotá: Para estimar los efectos de la propuesta sobre el recaudo del ReteICA y el ICA, se eliminaron del universo analizado las actividades agrupadas en el código 01 de CIIU, correspondientes a agricultura, ganadería y otras relacionadas, al no estar sujetas al impuesto. Como se señaló previamente, a partir de la evidencia de Bold, que muestra que la eliminación de la retención en la fuente incrementa las ventas de las empresas en un 34%, y considerando que la ReteICA representa aproximadamente el 36% del valor del ReteFuente, se asume que el beneficio es proporcional a la tarifa y se traduce en un incremento en las ventas del 9,3%.

Con ese beneficio en las ventas, se identificaron tres cohortes de empresas bajo el umbral. Es decir, empresas que en el año t se encontraban 9,3% por debajo del umbral de declaración, en el año t+2, 9,3% al cuadrado y de manera iterativa para el tercer año. Lo anterior, con el fin de conformar el grupo de empresas del primer grupo descrito en la metodología.

Rete-Renta: De manera similar, la evidencia de Bold se aplica al análisis del impuesto de renta. Las empresas con ventas justo por debajo del umbral de 1.400 UVT –a partir del cual las personas naturales están obligadas a declarar renta– también experimentarían un incremento del 34% en sus ventas realizadas con tarjeta. Este crecimiento las llevaría a cruzar el umbral y, por tanto, a estar sujetas al impuesto. Para estimar el efecto acumulado, también se analizaron tres cohortes de empresas que se ubican por debajo del umbral en esa proporción (34%) de manera análoga como se estimó en el caso de la ReteICA.

Rete-IVA: Como se explicó en la sección de metodología, el impuesto del IVA no solo grava ciertas actividades económicas, sino que también contempla tarifas diferenciadas, lo cual incide directamente en el cálculo de la retención. Para aproximar las estimaciones al recaudo observado por este concepto, se optó por calcular una tarifa promedio ponderada de IVA asumida por los micro establecimientos incluidos en la EMICRON, dada la imposibilidad de asignar tarifas diferenciales.

De acuerdo con los datos de 2023 sobre el IVA por actividad económica, se estimó la participación del impuesto generado bajo la tarifa del 5% y la tarifa general del 19%. Posteriormente, se ponderó cada una de estas tarifas según su peso relativo y se agruparon los resultados por sector económico. A partir de esta agregación, se obtuvo una única tasa ponderada para el conjunto de la economía, que corresponde al 18,4%, y que se aplica al universo de 14 declarantes de IVA dentro de la encuesta. En este caso, y a diferencia del ReteICA y ReteRenta, dado que no hay un umbral sobre el cuál las empresas empiezan a ser sujetas de IVA, los valores estimados corresponden a precios del 2025 en un único año y se asume como costo fiscal el valor estimado.

Supuestos medios magnéticos e información de declaraciones

De manera general, el cálculo a través de los registros administrativos se basó en estimar los valores de las retenciones por concepto de IVA, ICA y renta por tamaño de empresa. Tanto la SDH como la DIAN suministraron información que permitió estimar los valores retenidos por transacciones de tarjetas débito y crédito para las vigencias, 2020-2023.

Rete – ICA, Bogotá

La información del Distrito, si bien cuenta con montos totales de valores retenidos, no permite identificar cuánto corresponde a cada tamaño de empresa. En ese sentido, una vez estimado el recaudo total por retención de ICA para el distrito, se aplicó la distribución de empresas encontrada en los medios magnéticos, donde el recaudo proveniente de microempresas representa tan solo el 13%. Así, ese valor incluye a todas las microempresas, tanto micro establecimientos como de mayor tamaño. En ese sentido, los valores encontrados son la cota máxima posible de impacto tributario para la administración tributaria de la ciudad.

Rete-Renta y Rete-IVA

Teniendo en cuenta que la información disponible, es la correspondiente a las declaraciones presentadas, se definieron una serie de supuestos para proyectar el valor del recaudo. En particular, considerando que la última información disponible corresponde al año gravable 2023, para obtener el valor de 2024, se plantean dos escenarios: i) un escenario con base en el crecimiento del recaudo de retenciones a título de renta (1,1%), publicado por la DIAN, y ii) un segundo escenario que considera el crecimiento nominal del PIB a precios corrientes en 2024 (7,7%), acorde con las cifras del DANE. Este último se incluye teniendo en cuenta que, hasta el año 2022, se tenía una relación consistente entre el crecimiento del PIB nominal y el de las retenciones a título de renta.

Una vez se tienen las estimaciones del valor declarado de las retenciones para 2024, el siguiente paso consistió en calcular el valor de las retenciones para personas naturales. En este caso, también se presentan dos escenarios: i) un basado en la participación en el IVA generado (tarifa general del 19% y del 5%) de personas naturales, en este caso fue de 10,7%, y ii) otro escenario basado en la participación de las retenciones practicadas a las personas naturales sobre el total de las retenciones (personas naturales y jurídicas), excluyendo de las retenciones de personas naturales las siguientes actividades económicas: asalariados, pensionados, PN sin actividad económica, PN subsidiadas por terceros, rentistas de capital.

Lo anterior también aplicó en el caso de la retención del IVA, en términos del crecimiento y proporción correspondiente a personas naturales, basado en información del último año disponible por parte de la DIAN.

Resultados de los efectos de las retenciones sobre los pagos digitales

Efectos percibidos en Bogotá D.C

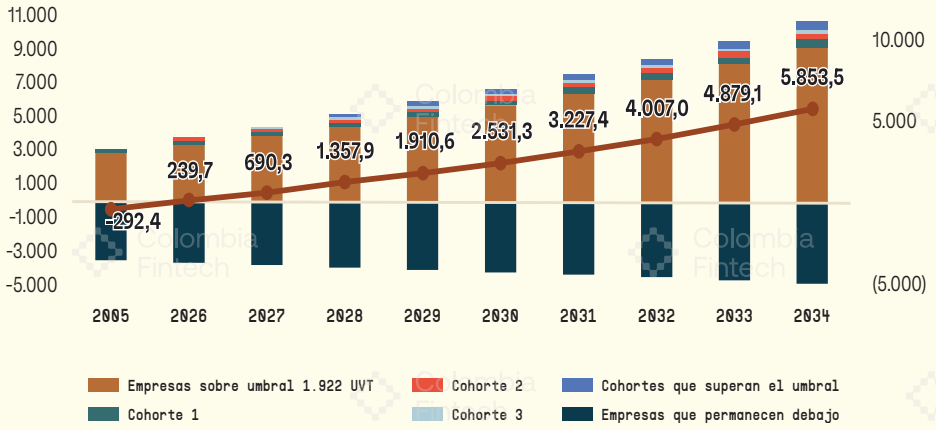
Con el propósito de estimar los efectos de la implementación de diferentes políticas orientadas a incentivar la adopción de pagos digitales, se evaluaron los efectos de distintas políticas como la aplicación de exenciones. Como se describió anteriormente, esta es una de las herramientas que puede implementarse para disminuir los efectos negativos de las retenciones. Este fue el caso de las exenciones incluidas en la Ley 2277 de 2022.

A partir de la metodología aplicada para los datos de la EMICRON fue posible estimar el balance neto en el corto y mediano plazo asociados a la exención de reteICA, para las personas naturales que hacen transacciones a través de tarjeta crédito y tarjeta débito.

En consecuencia frente a la aplicación de esta exención, se encontró que en un periodo de 10 años, partiendo del 2025, **el balance neto a precios de ese año es cercano a los 24.000 millones de pesos a favor de la administración tributaria.** Lo anterior, vía el mecanismo de aumento en la base de contribuyentes, generado por el beneficio en ventas. Si bien este valor es positivo en la ventana de tiempo analizada, el primer año registra un balance neto negativo de cerca de 292 millones de pesos, para luego del segundo año generar un balance positivo (ver Gráfico 1).

Lo anterior, se deriva de la pérdida de ingresos tributarios, asociada a los micro establecimientos con ventas por debajo del umbral de 1.933 UVT. Estos establecimientos no están obligados a declarar el ICA, y cuya contribución proviene únicamente de la retención en la fuente, es compensada por las cohortes que pasan de no declarantes a declarantes, y por los que efectivamente declaran. Las primeras empresas superan el umbral y pasan a ser sujetos obligados a declarar el impuesto, aumentando los ingresos tributarios para la administración, mientras los segundos deben retribuir en su declaración final el total de las retenciones que no les fueron practicadas.

Gráfico 1. Contribución al recaudo de ICA por grupo y balance neto de la exención para personas naturales en Bogotá
(Cifras en millones de pesos constantes de 2025)



Fuente: cálculos ANIF con base en DANE-EMICRON.

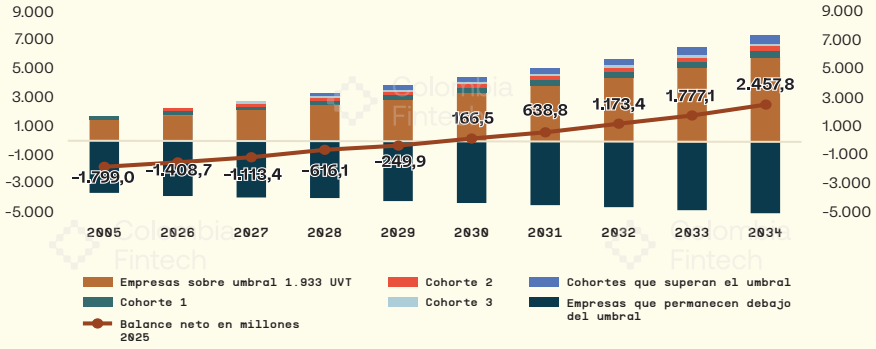
Dado lo anterior, en 2025, los micro establecimientos que permanecen por debajo del umbral de referencia representan una pérdida de 3.466,6 millones de pesos de 2025 para la administración distrital. Esta pérdida es contrarrestada por los ingresos generados por aquellos establecimientos que superan el umbral y se ven beneficiados por la medida en términos de ingreso. En los períodos siguientes, el beneficio aumenta paulatinamente hasta alcanzar una cifra de $5.853,5 millones en 2034. De esta forma, el efecto neto de la medida en el periodo analizado se traduciría en un balance fiscal positivo de $24.404,5 millones al cierre de dicho año.

Por otro lado, dada la necesidad de construir un incentivo que no solo fomente el uso de otros medios de pago, sino que también promueva la formalización empresarial, se planteó un escenario adicional. En ese sentido, se estableció un umbral a partir del cual, las personas naturales que ya son declarantes y se encuentran sobre el rango de las 1933 UVT, no sean sujetas del incentivo tributario.

Lo anterior, pues no tendrían incentivos para continuar con su crecimiento empresarial como personas jurídicas. Así, se optó por analizar el comportamiento de las personas jurídicas y establecer un umbral de referencia a partir del promedio de sus ingresos, que, de manera análoga, correspondía a los ingresos del percentil 80 de la distribución de ingresos de las personas naturales. Es decir, asumimos que una vez las personas naturales alcancen el nivel de ingresos promedio de las jurídicas, "deberían" transitar hacia ese nuevo esquema empresarial.

A partir de ahí, se realizaron ajustes incrementales al umbral para encontrar un escenario fiscalmente neutral para la administración tributaria. En este ejercicio se identificó el percentil 95, correspondiente a cerca de $208,5 millones de pesos de 2025, como el umbral a partir del cual se eliminaría la exención del reteICA a las personas naturales. Cabe señalar que este escenario presenta limitaciones, especialmente en el caso de empresas de mayor tamaño, ya que, a medida que se detalla más información desde la EMICRON, se pierde poder estadístico (ver Gráfico 2).

Gráfico 2. Contribución al recaudo de ICA por grupo y balance neto de la exención para personas naturales en Bogotá, bajo escenario con umbral de incentivo a la formalización
(Cifras en millones de pesos constantes de 2025)



Fuente: cálculos ANIF con base en DANE-EMICRON.

De acuerdo con los resultados obtenidos, la inclusión del umbral mencionado, como medida orientada a incentivar el tránsito de los micro establecimientos hacia la formalidad empresarial, tendría un impacto positivo en el recaudo a partir del sexto año de implementación. Para 2030, se proyecta un beneficio fiscal de $166,5 millones de pesos de 2025, el cual se incrementaría de forma progresiva en los años posteriores.

En términos acumulados, el efecto neto de la medida en el periodo analizado se traduciría en un balance fiscal positivo de $1.026 millones al cierre de 2034, escenario básicamente neutral si se tiene en cuenta el nivel de recaudo por concepto de ICA, que en 2024 fue de cerca de 7 billones de pesos.

De otro lado, a partir de la metodología aplicada a la información de medios magnéticos suministrada por la SDH para el año gravable 2023, fue posible estimar el impacto de la exención del reteICA en términos de su potencial beneficio neto sobre el recaudo.

De acuerdo con los resultados presentados en la Tabla 1, se estima que, en el año 2023, se les practicó retención en la fuente a título de ICA a 96.758 empresas, por concepto de compras realizadas con tarjetas débito

y crédito, por un valor de $267 mil millones de pesos. De ese valor, aproximadamente $20.800 millones corresponden a las microempresas, y $12.200 de esos a unidades por debajo del umbral obligado a declarar.

De esta manera, se puede apreciar como la cota superior del costo fiscal del distrito podría rondar ese último valor en caso de que se aplicara el incentivo tributario. Sin embargo, acá debe tenerse en cuenta, como resaltamos en la modelación previa con los datos de la EMICRON, que parte de esos recursos pueden retornar a la administración tributaria vía declaraciones, a medida que parte de esas empresas transitan a mayores niveles de ingreso y superan el umbral definido para tal propósito.

Tabla 1. Simulaciones año 2023 con Medios Magnéticos (MM)
(Valores en millones de pesos corrientes)

Tamaño de empresa	Nº de empresas estimado [1]	Reteica información MM[3]	Base gravable estimada información MM[5]
Grande	858	171.921	41.526.791
Mediana	1.641	34.369	8.301.804
Pequeña	5.241	28.034	6.771.587
Microempresas	17.651	20.799	5.023.960
Umbral 1933 UVT[8]	71.367	12.202	2.947.225
Total	**96.758**	**267.325**	**64.571.367**

1. Número de empresas estimadas que les practicaron reteica por compras con TC y TD de acuerdo con MM
2. Reteica (compras TC y TD) información MM entregada por SDH
3. Base gravable (compras TC y TD) reteica construida a partir de información MM entregada por SDH.

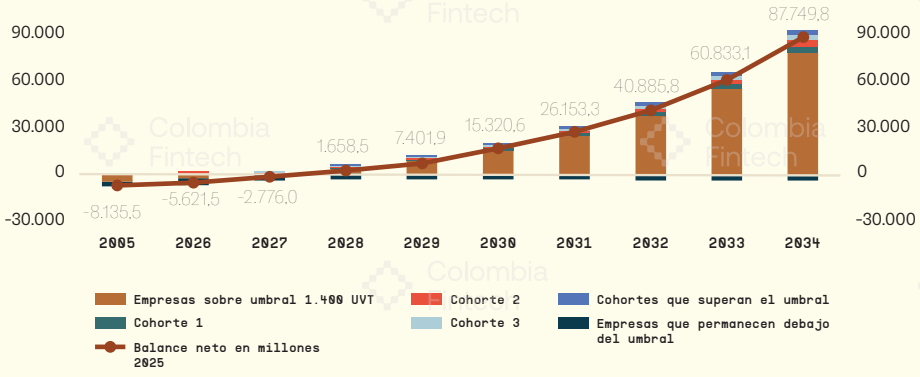
Fuente: cálculos ANIF con base en Observatorio Fiscal del Distrito-SDH

Efectos a nivel nacional

Por su parte, las estimaciones con los datos de la EMICRON permitieron estimar el balance neto de las retenciones en la fuente a título del impuesto de renta (reteRenta) de manera análoga como se hizo con el ReteIca, y del impuesto sobre las ventas (reteIVA) para el total de los micro establecimientos del país. En el caso de las 19 estimaciones frente a la exención de reteRenta, los resultados evidencian un balance fiscal positivo a partir del cuarto año tras la eliminación de la retención.

En este escenario, se presenta una reducción inicial en el recaudo debido a los micro establecimientos cuyas ventas al año gravable anterior se mantienen muy por debajo del umbral de 1.400 UVT. Sin embargo, al igual que con la retención de ICA, se compensan por el ingreso progresivo de nuevas cohortes de microempresas que "saltan" el umbral. Estas unidades productivas, beneficiadas por la exención, experimentan un crecimiento en sus ingresos que les permite superar el umbral establecido y, en consecuencia, ingresar al universo de declarantes del impuesto de renta. De igual forma, aquellas unidades que ya están sobre el umbral deben tributar los valores correspondientes a las retenciones no practicadas en su declaración (ver Gráfico 3).

Gráfico 3. Contribución al recaudo de renta por grupo y balance neto de la exención para personas naturales en el total nacional
(Cifras en millones de pesos constantes de 2025)



Fuente: cálculos ANIF con base en DANE-EMICRON.

En el corto plazo, la implementación de la exención implica un impacto fiscal transitorio: para 2026 se proyecta una reducción de $7.725,8 millones en el recaudo nacional, atribuible a los micronegocios que aún se mantienen por debajo del umbral de 1.400 UVT y no alcanzan la categoría de declarantes y sobre quienes aplica una exención en la retención que nunca ven reflejada en una eventual declaración (ver Gráfico 2). Sin embargo, conforme avanza el horizonte de análisis, la dinámica se revierte. Desde 2028, el ingreso progresivo de nuevas unidades productivas al sistema tributario genera un superávit creciente, cuyo efecto se amplifica con el paso del tiempo. De hecho, el mayor aporte neto se concentra en el bienio 2034-2035, periodo en el que se explica el 58,2% del beneficio fiscal total proyectado en respuesta al efecto acumulado de los micro establecimientos que transitan. En conjunto, este proceso culmina en un balance fiscal acumulado positivo de $651.904,1 millones (pesos constantes de 2025).

Debe señalarse que esta estimación podría constituir un límite superior, dado que parte de los micronegocios que superan el umbral de 1.400 UVT podrían estar exentos del impuesto sobre la renta y, por tanto, no generar recaudo efectivo. Esto moderaría tanto la pérdida inicial como el superávit final proyectado. Aun así, la medida produciría beneficios adicionales al mejorar el flujo de caja de los establecimientos sujetos a retención, lo que, junto con el aumento en ventas, puede facilitar mayores niveles de inversión productiva, endeudamiento empresarial y contratación.

En materia de formalización empresarial, los resultados proyectados son favorables. La implementación de la medida de exención induciría la incorporación gradual de nuevas unidades productivas al sistema tributario, alcanzando hacia el final del periodo un stock acumulado cercano a 30.000 micro establecimientos que transitarían a la formalidad. Esta estimación se basa en la estructura vigente del tejido empresarial; no obstante, eventuales cambios en su composición, por ejemplo, un mayor dinamismo en la creación de micronegocios con adopción de pagos electrónicos, podrían ampliar significativamente el efecto esperado.

Por su parte, las estimaciones del valor de retención a título de renta a través de los registros administrativos arrojaron un costo aproximado de 158,8 mil millones de pesos a cargo de personas naturales, que podría ser la cota superior del recaudo (ver Tabla 2). Sin embargo, vale recordar que no es posible desagregar el tamaño de empresa en este caso, por lo que tampoco es posible estimar qué proporción de empresas están debajo del umbral de declaración, que, en tal caso, sería el costo fiscal asumido por la Nación.

Tabla 2. Estimación retención renta personas naturales 2024
(valores en millones $ corrientes)

Escenario	Crecimiento PIB[1] nominal	Crecimiento retenciones[2]
Participación PN en renta generado[3]	266.694	250.351
Participación retenciones PN en total retenciones[4]	158.896	149.159

1. Tasa de crecimiento de 7,7% (DANE).
2. Tasa de crecimiento de 1,1% (DIAN).
3. Participación promedio 10,7%.
4. Participación en AG 2023 de 6,4%.

Fuente: cálculos ANIF con base en DANE-cuentas nacionales. DIAN estadísticas de recaudo y declaraciones retenciones para el AG 2023 y para IVA AG 2022 y 2023.

Finalmente, en el caso del IVA la Tabla 3 presenta el costo estimado de eliminar la retención de reteIVA en las transacciones realizadas con tarjetas de crédito o débito, según la proporción de ventas efectuadas por este medio de pago. Dado que solo los sujetos de responsables de IVA son sujetos de esta retención y no existe umbral a diferencia de las dos retenciones previamente abordadas, se estima una disminución en el recaudo anual para el periodo 2025 del orden de $28.068 millones. De manera tentativa, incluso si el porcentaje de las ventas por medio de estos medios es del 20%, el costo fiscal oscilaría entre 18,7 y 28,0 mil millones.

Tabla 3. Costo en el recaudo asociado a la eliminación de la retención de IVA al uso de tarjetas como medios de pagos en personas naturales o sin clasificación de persona
(Cifras en millones de pesos 2025)

	Porcentaje de las ventas realizado a través de tarjeta	
	30%	20%
Pérdida en el recaudo anual en 2025	$28.068.030.488	$18.712.020.326

Fuente: cálculos ANIF con base en DANE-EMICRON.

Consideraciones finales

En definitiva, el tejido empresarial colombiano enfrenta importantes retos en materia de formalización, crecimiento e inclusión financiera. Esto es especialmente crítico en el caso de las microempresas, que representan cerca del 90% del total de unidades productivas a nivel nacional. Si bien avanzar en la solución de estos desafíos requiere de un esfuerzo articulado entre entidades nacionales y territoriales, es claro que eliminar barreras tributarias como las retenciones en el uso de tarjetas representa un paso clave en la dirección correcta.

Los resultados del ejercicio empírico demuestran que la medida genera efectos positivos tanto en términos fiscales como de formalización. Si bien presenta un impacto fiscal inicial negativo, este retroceso es temporal y se revierte, cuando comienza a consolidarse el tránsito de micronegocios hacia la categoría de declarantes de renta. La dinámica acumulada de este proceso genera un impacto fiscal neto positivo al finalizar el horizonte de análisis. En otras palabras, lo que en el corto plazo representa una reducción marginal del recaudo se convierte, en el mediano plazo, en una fuente estable y creciente de ingresos tributarios.

Este comportamiento se explica en gran medida por la mejora en el flujo de caja de los micronegocios beneficiarios. La eliminación de la retención libera recursos que antes se descontaban de manera inmediata, reforzando la liquidez disponible y favoreciendo la reinversión en insumos, mejoras operativas o expansión. La evidencia empírica confirma esta relación: los micronegocios que dejan de estar sujetos a la retención incrementan en promedio un 35% el volumen de sus transacciones con tarjeta.

Este aumento en el uso de medios de pago digitales amplía la base de clientes, mejora la trazabilidad de las operaciones y facilita la construcción de historial financiero, elementos que a su vez fortalecen el acceso a crédito formal y la integración más profunda en el sistema financiero. Como consecuencia directa, se proyecta que alrededor de 30.000 micronegocios transiten hacia la condición de declarantes, ampliando de manera efectiva la base contributiva del país y reforzando la sostenibilidad del sistema tributario.

La retención en la fuente asociada a pagos con tarjeta actúa, en la práctica, como un impuesto indirecto sobre la bancarización y la formalización. Aunque ha sido atractiva para las autoridades fiscales por su recaudo inmediato y bajo costo administrativo, su diseño no considera sus efectos sobre la economía real: desincentiva el uso de instrumentos de pago formales, encarece las transacciones electrónicas para los negocios más vulnerables y perpetúa la informalidad al erosionar los márgenes y la liquidez de los establecimientos que están iniciando procesos de digitalización.

Más aún, este tipo de medidas introduce distorsiones significativas dentro del ecosistema de pagos: mientras las tarjetas estaban sujetas a retención, otros medios como transferencias electrónicas, códigos QR o enlaces de pago no enfrentan estas cargas. Esta asimetría crea incentivos perversos, limita la competencia e inhibe la innovación en el sistema de pagos, favoreciendo artificialmente a unos instrumentos sobre otros en lugar de permitir que la eficiencia y la experiencia del usuario guíen la adopción.

Avanzar hacia un esquema de neutralidad tributaria es, por tanto, fundamental para construir un ecosistema de pagos moderno, competitivo e inclusivo. Permitir que los micronegocios se beneficien plenamente de los instrumentos de pago digitales –sin cargas anticipadas que desincentiven su uso– constituye una medida con alta relación costo-beneficio, tanto por su impacto en el crecimiento de los negocios como por el efecto positivo en el mediano plazo sobre el recaudo. Un mayor volumen de ventas procesado por canales formales no solo facilita la fiscalización, sino que promueve una economía más transparente, eficiente y con mayor capacidad de generación de ingresos públicos.

En definitiva, la eliminación de la retención en la fuente sobre pagos con tarjeta no debe entenderse como una medida aislada, sino como parte de una estrategia más amplia que busca alinear los incentivos del Estado con las necesidades del tejido empresarial. Al reducir fricciones tributarias,

promover la adopción de pagos digitales, fortalecer la liquidez y facilitar el tránsito hacia la formalidad, esta política contribuye simultáneamente a mejorar la competitividad de los micronegocios, ampliar la base tributaria y modernizar el ecosistema productivo nacional. Para maximizar estos impactos, resulta indispensable que las administraciones tributarias adopten un enfoque integral en la evaluación de este tipo de medidas, complementándolas con políticas de digitalización, interoperabilidad y simplificación tributaria que potencien su alcance y sostenibilidad en el tiempo.

El futuro de las retenciones en el país: entre la fiscalización y el impulso de los pagos digitales

Como se ha mencionado en anteriores secciones, la evidencia sugiere que los pagos digitales son la puerta de entrada al sistema financiero formal. Adicionalmente, existe evidencia robusta sobre su papel en el crecimiento económico y la formalización. Un estudio[3] del Banco de Pagos Internacionales (BIS) identificó que el aumento en la adopción de pagos digitales está asociado con incremento en productividad, en el PIB per cápita y en la reducción de la informalidad. Particularmente, se encontró que el aumento en un punto porcentual la adopción de pagos digitales se asocia con un aumento en el crecimiento bianual del PIB per cápita en 0.10 puntos porcentuales, y, además, que el aumento del uso de estas transacciones disminuye en 0.06 puntos porcentuales el empleo informal.

A pesar de los evidentes beneficios de la adopción de pagos digitales, y de la puesta en marcha del nuevo sistema de pagos inmediatos en el país, las administraciones tributarias aún se enfrentan a la disyuntiva planteada por las retenciones. Las administraciones tributarias se enfrentan a la disyuntiva de elegir entre la fiscalización y el impulso decidido de los pagos digitales. A continuación, se describen una serie de medidas y acontecimientos recientes que reflejan esta situación.

Como se describió anteriormente, las retenciones actúan como una distorsión para la adopción de pagos digitales, especialmente, a través de la aceptación de pagos con tarjeta crédito y débito en comercios de menor tamaño. Frente a esta situación, las exenciones para comercios que cumplen con determinadas características han demostrado ser una herramienta favorable para fomentar la aceptación de pagos digitales e impulsar el crecimiento económico de estos comercios.

3 BIS Working Papers No 1196 (Julio 2024). Digital payments, informality and economic growth. Disponible en: https://www.bis.org/publ/work1196.pdf

El artículo 25 de la Ley 2277 de 2022 establece que los pagos con tarjetas recibidos por las personas naturales no responsables de IVA no estarán sujetos a retención en la fuente. En la práctica, esta disposición creó una exención específica para este tipo de comercios, considerados como parte de la base de la pirámide. A continuación, se presentan una serie de consideraciones sobre sus efectos.

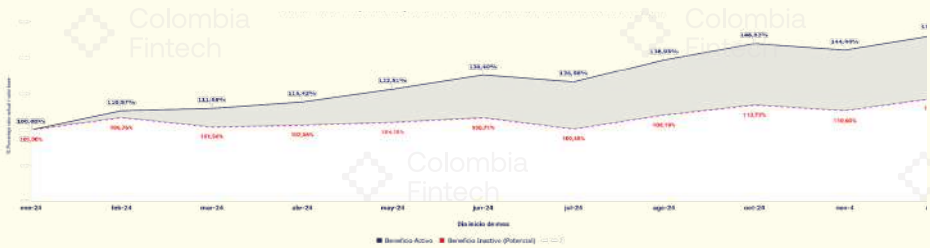
A partir de datos consolidados por Bold, es posible identificar que esta exención ha demostrado tener un impacto directo en el comportamiento transaccional del segmento de personas naturales no responsables de IVA. La implementación de esta medida generó un incremento del 27% en la transaccionalidad mensual, lo que representó un aumento promedio de $402.028 pesos en el volumen de transacciones por comercio, pasando de $1.513.232 a $1.915.261 pesos al mes.

Para validar la efectividad de los incentivos tributarios en la adopción digital, Bold realizó un estudio cuantitativo sobre una muestra de 121.084 establecimientos elegibles para la exención de retención en la fuente. El análisis comparó el comportamiento transaccional de dos grupos controlados (41.405 comercios con el beneficio activo vs. 64.063 sin activarlo) a partir de su cuarta transacción realizada entre enero y octubre de 2024, lo que permitió aislar el efecto real del beneficio fiscal en la maduración del comercio.

Los resultados revelan una brecha de desempeño progresiva y sostenida a favor de los comercios que accedieron a la exención. En términos de retención del valor procesado (en adelante “TPV”), los beneficiarios mantuvieron niveles superiores al 85% durante la mayor parte del periodo. Más relevante aún es que la diferencia frente al grupo sin beneficio se amplía con el tiempo: la brecha comenzó en 6 puntos porcentuales en el cuarto mes de operación y creció hasta 10 puntos porcentuales en el décimo mes (89% de retención para beneficiarios vs. 79% para no beneficiarios).

Esta estabilidad operativa se tradujo en un crecimiento tangible del volumen transaccional. Durante el cuarto trimestre de 2024, los comercios con la exención activa registraron un incremento promedio del 34% en el valor procesado a través de los datáfonos, en comparación con el grupo equivalente sin el beneficio.

Gráfico 4. Evolución del valor procesado por los comercios medido en términos relativos al mes de enero



Fuente: Elaborado por Bold (2025)

Al analizar la maduración de los comercios tras un año de operación (mes 12), la evidencia confirma que la exención tributaria actúa como un acelerador del desempeño comercial. Los establecimientos beneficiados registraron un aumento del 35% en el valor procesado y un crecimiento del 33% en el número de transacciones, en comparación directa con aquellos comercios que, teniendo el potencial, no activaron el beneficio. Estas métricas validan que la medida trasciende el alivio de caja inmediato, fomentando una actividad económica operativa significativamente más robusta.

Estos datos confirman la hipótesis de que eliminar la fricción de la retención no solo mejora el flujo de caja inmediato, sino que incentiva un uso más intensivo y constante de los pagos digitales a largo plazo. Lo anterior, demuestra la relevancia de las exenciones.

Dejaron quieto a Bre-B: la necesidad de tomar decisiones ambiciosas para impulsar los pagos digitales

A pesar de la existencia de exenciones, la administración tributaria aún se enfrenta a retos de política pública considerables. Durante el segundo semestre de 2025, la DIAN y el Ministerio de Hacienda publicaron para comentarios un proyecto de decreto que buscó eliminar el tratamiento diferencial en la retención en la fuente entre pagos con tarjetas de crédito y/o débito frente a los pagos electrónicos como pagos con código QR, tarjetas digitales y transferencias electrónicas entre depósitos a la vista de bajo monto. En la práctica, lo que se proponía era aplicar una tarifa de retención en la fuente del 1.5% a los pagos concepto de ventas de bienes o prestación de servicios, susceptibles de constituir ingreso tributario a favor de las personas naturales o jurídicas.

Sin embargo, desde Colombia Fintech expresamos nuestra preocupación ante la intención del Gobierno Nacional, especialmente, tan solo un mes después de la entrada en operación de Bre-B, el nuevo sistema de pagos inmediatos. Desde la Asociación, se defendió la necesidad de que la

problemática no fuera resuelta a través de extensión de unas retenciones a todos los pagos electrónicos, sino a través de su eliminación completa para el mayor número de contribuyentes posible.

La formulación de las retenciones en el marco normativo tributario demuestra que hacen parte de una perspectiva desactualizada. La existencia de estas retenciones, en la práctica, desincentiva el uso y aceptación de pagos con tarjeta de crédito y débito para los comercios de menor tamaño, para terminar incentivando el uso del efectivo. No obstante, la asimetría *real* se configura frente al efectivo: el efectivo sigue siendo preferido porque no existe una carga tributaria asociada a su uso.

En Colombia las retenciones actúan como un desincentivo a la adopción de pagos digitales para los segmentos de personas y empresas más vulnerables. A pesar de que se podría alegar que las retenciones no constituyen un impuesto definitivo y que los contribuyentes pueden solicitar su devolución o compensación en caso de saldo a favor, sus efectos en la sostenibilidad de las empresas de menor tamaño son devastadores. Las retenciones generan un efecto financiero negativo en el flujo de caja de los comercios de menor tamaño: los procesos de devolución tributaria pueden tardar varios meses o años, lo que obliga a muchos contribuyentes (en especial pequeñas y medianas empresas con bajos márgenes) a operar incluso con pérdidas mientras la devolución es aceptada por la misma Administración.

Ahora bien, se debe destacar que esta iniciativa también podría afectar la adopción y desarrollo de Bre-B, no solo por el Banco de la República sino por el mismo Gobierno Nacional. Bre-B representa una oportunidad única para el país a través de una Infraestructura Pública Digital para facilitar los pagos y transferencias digitales entre personas y empresas, reduciendo el uso de efectivo y profundizando la inclusión financiera.

A pesar de que estas retenciones solo se apliquen a pagos de personas a comercios, el mensaje sobre la fiscalización de los pagos digitales puede tener profundos efectos sobre su adopción. En Brasil un anuncio de la autoridad tributaria de aumentar los controles fiscales sobre las transacciones en PIX, generó una crisis sin precedentes: en dos semanas se registró una caída del 15.3% en las transacciones.

Finalmente, el Gobierno Nacional decidió echar para atrás su intención de nivelar la cancha aplicando una retención a todos los instrumentos de pago digitales. En un anuncio conjunto, el Ministerio de Hacienda y la DIAN manifestaron su intención de comprometerse con la digitalización de los pagos en el país definiendo una nueva tarifa del 0% aplicable tanto a las transferencias electrónicas, pagos con código QR, y pagos con tarjeta débito y crédito.

Se debe destacar que, hasta el momento de la publicación de este documento el proyecto de decreto que busca definir la nueva tarifa a la retención no ha sido publicado. Como se mostrará en la siguiente sección de propuestas, es fundamental avanzar hacia la eliminación de las retenciones, e iniciar un debate profundo sobre los desafíos asociados a la permanencia del ReteICA en las ciudades más importantes del país.

C. Propuestas para fomentar la digitalización de los pagos

Propuesta 1

Eliminación de retenciones a pagos digitales

Explicación

En Colombia, el uso de pagos digitales aún enfrenta barreras que desincentivan su adopción frente al efectivo. Una de las principales es el impacto fiscal inmediato que enfrentan los receptores de estos pagos. Cuando una persona natural o una micro o pequeña empresa recibe pagos a través de canales electrónicos (transferencias, tarjetas, billeteras digitales), se activa automáticamente una retención en la fuente, afectando su liquidez y generando un tratamiento fiscal más gravoso que el del efectivo, donde estas retenciones muchas veces no se aplican o son eludidas. A pesar de que estas retenciones se aplican por igual a los comercios, su impacto es mayor para aquellos de menor tamaño.

Este tratamiento asimétrico entre pagos digitales y en efectivo desincentiva la formalización, incrementa los costos de uso de medios electrónicos y afecta de forma desproporcionada a los pequeños comercios y trabajadores independientes. Aunque la retención no distingue por el canal de pago, en la práctica la trazabilidad de los pagos digitales hace que esta se aplique de forma inmediata y efectiva, profundizando la brecha entre lo formal y lo informal en el ecosistema de pagos. Esta situación va en contravía de los esfuerzos del Estado por promover la inclusión financiera, la digitalización y la trazabilidad de las transacciones.

Propuesta

Derogar los artículos 1.3.2.1.2., 1.3.2.1.7. y 1.3.2.1.8. del Decreto 1625 de 2016 y las disposiciones asociadas a las retenciones aplicables a los pagos digitales de la siguiente manera:

Opción 1.

"Artículo XX. Eliminación de las retenciones aplicables a pagos digitales. *Deróguense los artículos 1.3.2.1.2., 1.3.2.1.7. y 1.3.2.1.8. del Decreto 1625 de*

2016, el artículo 5 de la Resolución 000122 de 2021 de la DIAN, así como todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que impongan retención en la fuente, retención de IVA u otros mecanismos de recaudo anticipado de tributos aplicables de forma exclusiva o preferente a pagos realizados por canales digitales, incluyendo transferencias electrónicas, billeteras móviles y demás instrumentos digitales.

El Gobierno Nacional expedirá la reglamentación necesaria para el cumplimiento de esta disposición, asegurando que la eliminación de dichas cargas no afecte las obligaciones sustanciales de los contribuyentes ni la trazabilidad de los pagos digitales.".

Opción 2.

"Artículo XX. Eliminación progresiva de las retenciones aplicables a pagos digitales. *El Gobierno Nacional, en un plazo no mayor a doce (12) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, deberá presentar al Congreso de la República un proyecto de ley que elimine total o parcialmente los mecanismos de retención en la fuente, retención de IVA u otros esquemas de recaudo anticipado aplicables exclusivamente a pagos efectuados mediante transferencias electrónicas, billeteras digitales o instrumentos equivalentes.*

Dicho proyecto deberá considerar medidas para promover la formalización, facilitar la trazabilidad de los pagos y garantizar el cumplimiento de los principios de equidad, eficiencia y neutralidad tributaria."

Justificación

La aplicación de esquemas de retención a pagos realizados mediante medios digitales desincentiva el uso de instrumentos financieros formales y promueve, en cambio, el uso de efectivo. Este efecto regresivo contradice los esfuerzos institucionales por fomentar la trazabilidad y la digitalización de la economía. Al imponer cargas anticipadas sobre flujos de caja que ya son fácilmente verificables por la administración tributaria, se penaliza injustamente a quienes optan por medios electrónicos, generando fricciones innecesarias en sectores como el comercio, los servicios digitales y las microempresas, donde la liquidez es crítica para su sostenibilidad.

Además, la existencia de múltiples regímenes de retención aplicables a operaciones electrónicas, particularmente a través de plataformas digitales y billeteras móviles, introduce complejidades operativas y costos de cumplimiento desproporcionados frente al beneficio fiscal obtenido. La eliminación de estos mecanismos, o su ajuste progresivo, no implica una pérdida estructural en la capacidad de fiscalización del Estado, toda vez que la información derivada de los pagos digitales ya permite un seguimiento eficiente y en tiempo real de las obligaciones tributarias. En este

sentido, avanzar hacia un sistema tributario más neutral frente al instrumento de pago es fundamental para promover la inclusión financiera y modernizar la relación entre el contribuyente y la administración tributaria.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Opción 1:

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Congreso de la República.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Opción 2:

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir un **Decreto** expedido por el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Propuesta 2

Exenciones al ReteICA

Explicación

Actualmente, cualquier venta realizada en Bogotá pagada con una tarjeta débito o crédito está sujeta a una tasa de ReteICA del 0.414%, sin diferenciar entre grandes contribuyentes y pequeños comerciantes. Esta carga recae incluso sobre personas naturales con ingresos bajos o informales que inician procesos de formalización a través de medios de pago digitales.

La ausencia de un régimen diferencial desincentiva la adopción de pagos electrónicos entre pequeños negocios, quienes ven reducidos sus ingresos por cuenta de retenciones automáticas que afectan su liquidez, pese a que muchos ni siquiera superan los topes para ser responsables del impuesto.

Propuesta

Opción 1:

"Artículo XX. *Prohíbase a todas las entidades territoriales realizar cualquier retención en la fuente sobre el impuesto de Industria y Comercio contempladas en la Ley 14 de 1983. Deróguese el Capítulo III. Impuesto de Industria y Comercio al sector financiero perteneciente a la Ley 14 de 1983".*

Opción 2:

Derogar los artículos 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22 del Acuerdo 065 de 2002 con el propósito de eliminar la disposición normativa relativa al Sistema de Retención en Pagos con Tarjetas de Crédito y Tarjetas de Débito, de la siguiente manera:

Redacción del artículo 15 del Acuerdo 065 de 2002 actual	Redacción del artículo 15 del Acuerdo 065 de 2002 propuesto
Artículo 15. Agentes de retención. *Las entidades emisoras de tarjetas de crédito y/o de tarjetas débito, sus asociaciones, y las entidades adquirentes o pagadoras, deberán practicar retención por el impuesto de industria y comercio a las personas naturales, jurídicas y sociedades de hecho afiliadas que reciban pagos a través de los sistemas de pago con dichas tarjetas.*	~~***Artículo 15. Agentes de retención.*** *Las entidades emisoras de tarjetas de crédito y/o de tarjetas débito, sus asociaciones, y las entidades adquirentes o pagadoras, deberán practicar retención por el impuesto de industria y comercio a las personas naturales, jurídicas y sociedades de hecho afiliadas que reciban pagos a través de los sistemas de pago con dichas tarjetas.*~~

Redacción del artículo 16 del Acuerdo 065 de 2002 actual	Redacción del artículo 16 del Acuerdo 065 de 2002 propuesto
Artículo 16. *Sujetos de retención. Son sujetos de retención las personas naturales, jurídicas y sociedades de hecho afiliadas a los sistemas de tarjetas de crédito o débito que reciban pagos por venta de bienes y/o prestación de servicios gravables en Bogotá que no informen, ante el respectivo agente de retención, su calidad de exentos, excluidos o no sujetos respecto del impuesto de industria y comercio en Bogotá.* *Las entidades emisoras de las tarjetas crédito o débito, sus asociaciones, entidades adquirentes o pagadoras, efectuarán en todos los casos retención del impuesto de industria y comercio, incluidas las operaciones en las cuales el responsable sea un gran contribuyente.*	~~***Artículo 16.*** *Sujetos de retención. Son sujetos de retención las personas naturales, jurídicas y sociedades de hecho afiliadas a los sistemas de tarjetas de crédito o débito que reciban pagos por venta de bienes y/o prestación de servicios gravables en Bogotá que no informen, ante el respectivo agente de retención, su calidad de exentos, excluidos o no sujetos respecto del impuesto de industria y comercio en Bogotá.*~~ ~~*Las entidades emisoras de las tarjetas crédito o débito, sus asociaciones, entidades adquirentes o pagadoras, efectuarán en todos los casos retención del impuesto de industria y comercio, incluidas las operaciones en las cuales el responsable sea un gran contribuyente.*~~

Redacción del artículo 17 del Acuerdo 065 de 2002 actual	Redacción del artículo 17 del Acuerdo 065 de 2002 propuesto
Artículo 17. *Causación de la retención. La retención deberá practicarse por parte de la entidad emisora, o el respectivo agente de retención, en el momento en que se efectúe el pago o abono en cuenta al sujeto de retención.*	~~***Artículo 17.*** *Causación de la retención. La retención deberá practicarse por parte de la entidad emisora, o el respectivo agente de retención, en el momento en que se efectúe el pago o abono en cuenta al sujeto de retención.*~~

Redacción del artículo 18 del Acuerdo 065 de 2002 actual	Redacción del artículo 18 del Acuerdo 065 de 2002 propuesto
Artículo 18. *Determinación de la retención. El valor de la retención se calculará aplicando sobre el total del pago realizado por el usuario de la tarjeta de crédito o débito, la tarifa mínima para cada año de acuerdo con la tabla de tarifas para el impuesto de industria y comercio.*	~~***Artículo 18.*** *Determinación de la retención. El valor de la retención se calculará aplicando sobre el total del pago realizado por el usuario de la tarjeta de crédito o débito, la tarifa mínima para cada año de acuerdo con la tabla de tarifas para el impuesto de industria y comercio.*~~
Para calcular la base de la retención se descontará el valor de los impuestos, tasas y contribuciones incorporados, siempre que los beneficiarios de dichos pagos o abonos tengan la calidad de responsables o recaudadores de los mismos. También se descontará de la base el valor de las propinas incluidas en las sumas a pagar.	~~*Para calcular la base de la retención se descontará el valor de los impuestos, tasas y contribuciones incorporados, siempre que los beneficiarios de dichos pagos o abonos tengan la calidad de responsables o recaudadores de los mismos. También se descontará de la base el valor de las propinas incluidas en las sumas a pagar.*~~
Parágrafo. Se exceptúan de esta retención los pagos por compras de combustibles derivados del petróleo y los pagos por actividades exentas o no sujetas al impuesto de industria y comercio.	~~*Parágrafo. Se exceptúan de esta retención los pagos por compras de combustibles derivados del petróleo y los pagos por actividades exentas o no sujetas al impuesto de industria y comercio.*~~

Redacción del artículo 20 del Acuerdo 065 de 2002 actual	Redacción del artículo 20 del Acuerdo 065 de 2002 propuesto
Artículo 20. *Regulación de los mecanismos de pago de las retenciones practicadas. El Gobierno Distrital podrá establecer mecanismos para que los dineros retenidos sean consignados en el transcurso del bimestre correspondiente; de igual forma, podrá establecer mecanismos de pago electrónico que aseguren la consignación inmediata de los dineros retenidos en las cuentas que la Dirección Distrital de Impuestos señale.*	~~***Artículo 20.*** *Regulación de los mecanismos de pago de las retenciones practicadas. El Gobierno Distrital podrá establecer mecanismos para que los dineros retenidos sean consignados en el transcurso del bimestre correspondiente; de igual forma, podrá establecer mecanismos de pago electrónico que aseguren la consignación inmediata de los dineros retenidos en las cuentas que la Dirección Distrital de Impuestos señale.*~~

Redacción del artículo 21 del Acuerdo 065 de 2002 actual	Redacción del artículo 21 del Acuerdo 065 de 2002 propuesto
Artículo 21. *Presunciones en el impuesto de industria y comercio. Para efectos de la determinación oficial del impuesto de industria y comercio, se establecen las siguientes presunciones:*	***Artículo 21.*** *Presunciones en el impuesto de industria y comercio. Para efectos de la determinación oficial del impuesto de industria y comercio, se establecen las siguientes presunciones:*
1. En los casos en donde no exista certeza sobre la realización de la actividad comercial en la ciudad de Bogotá, se presumen como ingresos gravados los derivados de contratos de suministro con entidades públicas, cuando el proceso de contratación respectivo se hubiere adelantado en la jurisdicción del Distrito Capital.	*1. En los casos en donde no exista certeza sobre la realización de la actividad comercial en la ciudad de Bogotá, se presumen como ingresos gravados los derivados de contratos de suministro con entidades públicas, cuando el proceso de contratación respectivo se hubiere adelantado en la jurisdicción del Distrito Capital.*
2. Se presumen como ingresos gravados por la actividad comercial en Bogotá los derivados de la venta de bienes en la jurisdicción del Distrito Capital, cuando se establezca que en dicha operación intervinieron agentes, o vendedores contratados directa o indirectamente por el contribuyente, para la oferta, promoción, realización o venta de bienes en la ciudad de Bogotá.	*2. Se presumen como ingresos gravados por la actividad comercial en Bogotá los derivados de la venta de bienes en la jurisdicción del Distrito Capital, cuando se establezca que en dicha operación intervinieron agentes, o vendedores contratados directa o indirectamente por el contribuyente, para la oferta, promoción, realización o venta de bienes en la ciudad de Bogotá.*

Redacción del artículo 22 del Acuerdo 065 de 2002 actual	Redacción del artículo 22 del Acuerdo 065 de 2002 propuesto
Artículo 22. Obligación de suministrar información periódica. Las siguientes personas y entidades relacionadas a continuación estarán obligadas a suministrar información periódica relacionada con operaciones realizadas en la jurisdicción de Bogotá, en los términos, condiciones y periodicidad que establezca el Director Distrital de Impuestos mediante resolución: entidades del Sistema de Seguridad Social Integral, Administradoras de Fondos de Cesantías y Cajas de Compensación Familiar; Entidades Públicas de cualquier orden, Empresas Industriales y Comerciales del Estado cualquier orden y Grandes Contribuyentes catalogados por la DIAN; Bolsas de Valores y Comisionistas de Bolsa; entidades del sector financiero, Superintendencia Bancaria, centrales financieras de riesgo y Superintendencia de Sociedades; Empresas de Servicios Públicos; importadores, productores y comercializadores de combustibles derivados del petróleo y los agentes de retención de impuesto de industria y comercio en Bogotá.	~~*Artículo 22. Obligación de suministrar información periódica. Las siguientes personas y entidades relacionadas a continuación estarán obligadas a suministrar información periódica relacionada con operaciones realizadas en la jurisdicción de Bogotá, en los términos, condiciones y periodicidad que establezca el Director Distrital de Impuestos mediante resolución: entidades del Sistema de Seguridad Social Integral, Administradoras de Fondos de Cesantías y Cajas de Compensación Familiar; Entidades Públicas de cualquier orden, Empresas Industriales y Comerciales del Estado cualquier orden y Grandes Contribuyentes catalogados por la DIAN; Bolsas de Valores y Comisionistas de Bolsa; entidades del sector financiero, Superintendencia Bancaria, centrales financieras de riesgo y Superintendencia de Sociedades; Empresas de Servicios Públicos; importadores, productores y comercializadores de combustibles derivados del petróleo y los agentes de retención de impuesto de industria y comercio en Bogotá.*~~
El incumplimiento de esta obligación dará lugar a la aplicación de la sanción prevista en el artículo 24 del Acuerdo 27 de 2001.	~~*El incumplimiento de esta obligación dará lugar a la aplicación de la sanción prevista en el artículo 24 del Acuerdo 27 de 2001.*~~
2. Se presumen como ingresos gravados por la actividad comercial en Bogotá los derivados de la venta de bienes en la jurisdicción del Distrito Capital, cuando se establezca que en dicha operación intervinieron agentes, o vendedores contratados directa o indirectamente por el contribuyente, para la oferta, promoción, realización o venta de bienes en la ciudad de Bogotá.	~~*2. Se presumen como ingresos gravados por la actividad comercial en Bogotá los derivados de la venta de bienes en la jurisdicción del Distrito Capital, cuando se establezca que en dicha operación intervinieron agentes, o vendedores contratados directa o indirectamente por el contribuyente, para la oferta, promoción, realización o venta de bienes en la ciudad de Bogotá.*~~

Justificación

La aplicación del ReteICA a pequeños comercios y personas naturales que aceptan pagos con tarjeta introduce una carga tributaria anticipada que no guarda proporción con su capacidad económica ni con sus obligaciones fiscales reales. En muchos casos, quienes reciben dichos pagos ni siquiera están obligados a declarar ICA por no superar los umbrales establecidos, lo que convierte esta retención en una barrera innecesaria a la formalización y a la adopción de pagos digitales.

Eliminar esta retención para personas naturales con ingresos anuales inferiores a 1.933 UVT constituye una medida eficaz para fomentar la inclusión financiera y el uso de medios de pago electrónicos, al mejorar la liquidez de estos actores y reducir su exposición a trámites tributarios complejos. Además, esta medida se alinea con los principios de progresividad y eficiencia tributaria, eliminando desincentivos regulatorios que actualmente perpetúan el uso de efectivo en sectores informales.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.
- Congreso de la República.

VII.

Cuando cada pago deja huella:

Limitando el efectivo y potenciando los pagos digitales

Con el apoyo de: CMS Rodríguez-Azuero

A. Explicación:

¿Cómo se utiliza el efectivo en la actualidad?

Respuesta corta: En Colombia, el efectivo sigue siendo el principal medio de pago para la mayoría de la población, especialmente en transacciones cotidianas de bajo monto y en contextos de informalidad económica. A pesar de los avances en la adopción de medios digitales y la existencia de normativas que buscan restringir su uso en ciertas operaciones, el 79% de los pagos habituales aún se realizan en efectivo, impulsados por razones prácticas, culturales y de percepción de seguridad. Esta alta dependencia refleja no solo hábitos arraigados, sino también desigualdades en el acceso a infraestructura financiera digital, lo que mantiene al efectivo como el pilar dominante del sistema de pagos colombiano.

¿Qué medios de pago utilizan los colombianos?

El efectivo continúa ocupando un lugar central en el ecosistema de pagos colombiano. Este ha prevalecido incluso frente al crecimiento sostenido de las alternativas digitales y las iniciativas institucionales para reducir su uso. Esta permanencia está asociada a factores como los hábitos de consumo cotidianos, la informalidad económica, las brechas en infraestructura digital, las diferencias regionales en términos de bancarización y la desconfianza en los sistemas financieros formales.

Durante el periodo 2015-2024, el Banco de la República[1] señala que la circulación de billetes en Colombia muestra una tendencia sostenida al alza tanto en número de piezas como en valor, destacándose la marcada prevalencia de las denominaciones altas. El número total de billetes creció en promedio 3,9% anual, alcanzando 4.061,7 millones de unidades en 2024; de ellas, alrededor del 68% correspondió a billetes de 100.000, 50.000,

1 Banco de la República. (2025). Reporte de la Infraestructura Financiera e Instrumentos de Pago 2025. Disponible en: https://www.banrep.gov.co/es/publicaciones-investigaciones/reporte-infraestructura-financiera-instrumentos-pago/2025

20.000 y 10.000 pesos, mientras que las denominaciones bajas (5.000 y 2.000 pesos, junto con las monedas) representaron el 32% restante. Esta composición adquiere mayor relevancia al observar la distribución por valor: en 2024, los billetes de 50.000 y 100.000 pesos concentraron el 47% y el 45% del valor total en circulación, respectivamente, seguidos por los de 20.000 pesos con apenas un 4%.

En términos reales, el valor de los billetes en circulación creció en promedio 4,9% anual durante la última década, llegando a cerca de COP 151,9 billones en 2023 y registrando un aumento adicional del 10,5% entre 2023 y 2024. Asimismo, la relación *efectivo en poder del público/PIB* se situó en un promedio de 7,5% entre 2015 y 2024, repuntando a 8,0% en 2024 tras la caída observada en años previos. Estas tendencias confirman que, pese al avance de los pagos digitales, el efectivo –particularmente en billetes de alta denominación– continúa ocupando un rol predominante en la economía.

Según la Encuesta Nacional sobre Provisión de los Billetes y Monedas e Instrumentos de Pago[2] (en adelante "EPBMIP"), realizada por el Banco de la República en 2023, el 79% de los pagos cotidianos se realiza en efectivo, mientras que solo el 14% se efectúa mediante transferencias electrónicas y el 6% a través de tarjetas débito. En este sentido, más de la mitad de los colombianos (52,9%) utiliza efectivo a diario para sus pagos habituales, lo que refleja una fuerte dependencia de este medio en la vida diaria. En términos de montos, los colombianos pagan en promedio alrededor de 40.000 pesos diarios en efectivo en sus compras. Esta alta frecuencia de uso está relacionada con patrones de consumo que privilegian transacciones de bajo monto y con una persistente informalidad económica que limita la adopción de pagos digitales.

Desde el lado de la oferta, todos los canales de comercio aceptan efectivo como medio de pago. Sin embargo, se debe destacar el aumento en la aceptación de pagos electrónicos, especialmente a través de transferencias. Más del 60% de los establecimientos de comercio ya aceptan transferencias electrónicas, lo cual representa un avance hacia la digitalización.

Ahora bien, la aceptación de tarjetas débito y crédito está concentrada en ciertos sectores como droguerías, estaciones de servicio, hipermercados y tiendas de mascotas. A pesar de estos avances, persisten segmentos donde el efectivo domina de forma abrumadora, como el transporte público, peajes y taxis, donde más del 75% de los pagos siguen realizándose exclusivamente en efectivo. Esto pone en evidencia los retos que enfrenta la inclusión digital en sectores tradicionalmente desconectados del sistema financiero formal.

---

2 Banco de la República. (2024). Resultados de la encuesta de percepción sobre el uso de los instrumentos, para los pagos habituales en Colombia. Disponible en: https://doi.org/ngvs

Los resultados de la EPBMIP reafirman de forma consistente que el efectivo sigue siendo el instrumento preferido por los colombianos, tanto en número como en valor de las transacciones. A nivel nacional, el 77,8% de los pagos habituales se realizan en efectivo por número de operaciones y el 78,6% por valor. En cuanto al resto de instrumentos, las transferencias electrónicas ocupan el segundo lugar con una participación del 15,2% en número y 14,4% en valor, seguidas por las tarjetas débito (6,2% en número y 5,9% en valor) y las tarjetas de crédito (0,9% en número y 1,1% en valor).

Ahora bien, también se puede observar el uso de cada medio de pago según la distribución geográfica. Así, al desagregar por ciudades, se observa que Cali presenta la mayor proporción de pagos en efectivo por número de operaciones (82,1%), seguida por Medellín (75,2%), Barranquilla (74,7%) y Bogotá (69,5%). A su vez, Barranquilla lidera el uso de efectivo por valor de las transacciones con un 79,8%, seguida por Cali (78,9%), Bogotá (73,0%) y Medellín (71,5%).

Por su lado, las transferencias electrónicas alcanzan sus mayores niveles en Bogotá, tanto por número (21,5%) como por valor (20,2%). En cuanto al uso de tarjetas, Barranquilla destaca por el mayor uso de tarjeta débito (8,4%) y Medellín por el uso de tarjeta crédito (1,8%). Estos datos evidencian que, aunque el efectivo domina ampliamente, existen matices regionales en la adopción de medios digitales, asociados al acceso, nivel de bancarización y características del comercio local.

El análisis por nivel de ingresos y estrato socioeconómico refuerza la idea de que el uso del efectivo está fuertemente correlacionado con las condiciones económicas:

- **Ingresos:** Las personas que devengan menos de un salario mínimo muestran un uso del efectivo del 87,5. En cambio, entre quienes ganan más de cinco SMMLV, la preferencia cambia drásticamente: las transferencias electrónicas se convierten en el medio más usado (37,0%), seguidas por las tarjetas débito (23,2%) y crédito (15,4%).

- **Estratos:** En los estratos 1, 2 y 3, el efectivo domina (con participaciones de 87,8%, 80,6% y 77,5%, respectivamente). Mientras tanto, en los estratos 4 y 5 el uso de transferencias y tarjetas supera el 30%. Además, en el estrato 6, el uso de efectivo (46,6%) es prácticamente igual al de transferencias electrónicas (46,0%).

Tanto para el público general como para los comerciantes, el uso del efectivo se justifica por razones prácticas, culturales y de percepción de seguridad. Entre los ciudadanos, la principal razón para preferir este medio de pago es la facilidad y rapidez para realizar compras (17,4%). Le siguen la costumbre de uso (15,5%) y su conveniencia para compras de bajo monto

(11,3%). También se valora la posibilidad de reutilizar el dinero de manera inmediata (10,7%), la percepción de que pagar en efectivo resulta más barato (8,1%) y la idea de que representa menos riesgo (7,6%).

Desde la perspectiva de los comerciantes, la facilidad y rapidez para recibir pagos en efectivo es el factor más valorado (21,5 %), especialmente en canales como buses, minimercados, estaciones de servicio y peajes. También destacan la posibilidad de reutilización inmediata (16,6%), facilita la entrega de cambio (16,2%) y la costumbre de uso (14,3%). Adicionalmente, la ausencia de datáfonos (9,9%) se menciona como una limitación para aceptar pagos digitales, además la percepción de menor riesgo (7,0%) y el bajo monto de las ventas por cliente (6,5%) se plantean como razones que refuerzan la permanencia del efectivo en su operación diaria.

¿Qué medidas ha tomado Colombia hasta ahora para limitar el uso del efectivo?

La alta dependencia en el efectivo de la economía colombiana puede estar asociado a la prevalencia de la informalidad, puede incentivar la evasión fiscal y fomentar la falta de transparencia. Estas problemáticas han generado diversas iniciativas regulatorias para limitar, gradualmente, el uso del efectivo. A nivel global, numerosos países han emprendido políticas para desincentivar y restringir el uso del efectivo como medida para fomentar la formalización, mejorar la trazabilidad de operaciones en el sistema financiero y combatir delitos contra el lavado de activos, mejorando así la transparencia y la eficiencia económica.

En Colombia, el efectivo está consagrado como el *único medio de pago de curso legal con poder liberatorio ilimitado*[3], lo cual implica que, en principio, actualmente no existen límites legales generales para que se pueda pagar en efectivo. Ello no obsta para que, recientemente, se hayan emitido diversas disposiciones normativas para desincentivar el uso del efectivo para ciertas operaciones. Estas medidas se toman principalmente con fines de control fiscal y como medida de prevención del lavado de activos y financiación del terrorismo (en adelante "LA/FT").

Muestra de lo anterior, es la introducción del artículo 771-5 al Estatuto Tributario a través de la Ley 1739 de 2014. Esta norma estableció que, a pesar del reconocimiento del poder liberatorio ilimitado del efectivo mencionado anteriormente, los pagos realizados a través de depósitos en cuentas bancarias, giros o transferencias bancarias, cheques girados al primer beneficiario, tarjetas de crédito, tarjetas débito, entre otros medios de pago, serían reconocidos fiscalmente como como costos, deducciones, pasivos o impuestos descontables.

3 Artículo 8 de la Ley 31 de 1992, expedida por el Congreso de la República.

A su vez, la Ley 1819 de 2016 estableció que, los pagos realizados por "*personas jurídicas y personas naturales que perciban rentas superiores a 100 UVTs deberán canalizarse a través de los medios financieros*". Esta norma pretende incentivar la bancarización y evitar el uso de efectivo en transacciones que superen los COP $4.979.900. Estas medidas no solo facilitan el control fiscal sobre las transacciones de monto considerable, sino que también le permiten a la DIAN identificar movimientos inusuales o inconsistencias en las declaraciones de renta, reduciendo el uso del efectivo y, a su vez, la evasión tributaria.

Las medidas tributarias descritas anteriormente, reflejan un avance regulatorio importante en la reducción del uso del efectivo. En concreto, son medidas denominadas como de "bancarización" y establecen un techo efectivo al uso del efectivo en las transacciones expuestas anteriormente. Sin embargo, los esfuerzos por reducir el uso del efectivo podrían ir más allá de estas medidas.

Ahora bien, la reducción del uso del efectivo también se ha observado en otros ámbitos de la economía, como el pago de salarios, donde, con cada vez mayor frecuencia, los empleadores consigan el salario de sus trabajadores en cuentas bancarias. Esto ha sido beneficio en múltiples sentidos debido a que ha permitido la obtención de datos e información sobre los ingresos formales de los trabajadores en el país. Del mismo modo, los pagos asociados a seguridad social también hacen parte del esquema de pagos electrónicos a través de cuentas bancarias, en especial, desde la implementación de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (en adelante "PILA") con la Resolución 2388 de 2016.

Otra actividad que ha experimentado limitaciones en el uso del efectivo es la contratación pública. En este ámbito, el artículo 91 de la Ley 1474 de 2011, establece que los pagos[4] que sean realizados por el Estado al contratista deberán ser realizados a través del sistema financiero, en concreto, a través de una cuenta fiduciaria. Esto genera incentivos a la transparencia en las transferencias de recursos públicos y desincentiva el uso del por parte de contratistas estatales.

A partir de lo expuesto anteriormente, es posible concluir que, desde un planteamiento regulatorio, Colombia ha tenido múltiples avances para la restricción del uso del efectivo en la transferencia de montos elevados. Sin embargo, es evidente que el efectivo se mantiene como el medio de pago por excelencia dentro de la economía colombiana. Este panorama refleja que, pese a los avances normativos descritos y la aceptación de medios de pago electrónicos, la sociedad colombiana se mantiene arraigada a la costumbre, alegando una supuesta facilidad y rapidez que, en teoría, ofrece el efectivo como medio de pago.

4 Para facilidad de referencia, el artículo citado establece que los "*anticipos, avances y pagos finales*" deberán ser transferidos a través de los depósitos en la cuenta fiduciaria.

¿Qué medidas se han tomado internacionalmente para limitar el uso del efectivo?

El economista Kenneth Rogoff, en su libro denominado *"The Curse of Cash"*[5], plantea posiciones críticas frente al uso del efectivo. Este considera que la eliminación de los billetes de alta denominación y la reducción de su uso permitiría una mayor injerencia estatal en su control y supervisión sobre los flujos financieros. Además, esto impulsaría la recaudación tributaria, dificultando la corrupción y el lavado de dinero, entre otros delitos asociados al uso del efectivo.

Desde un plano internacional, múltiples jurisdicciones han implementado medidas para limitar el uso de efectivo. A continuación, se describen cuatro casos relevantes que sirven de referencia:

› **España:** a través de la Ley 11 de 2021, sobre medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, se modificó el artículo 7 de la Ley 7 de 2012. Así, se determinó una limitación para el uso del efectivo para ciertas operaciones económicas. En este sentido, con el propósito de "profundizar en la lucha contra el fraude fiscal" se redujo el límite general de pagos en efectivo de EUR $2.500 a EUR $1.000[6].

› **México:** la restricción está contenida en el artículo 32 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (en adelante "LFPIORPI") publicada el 17 de octubre de 2012. Esta norma prohíbe el uso del efectivo para el pago de determinados bienes y servicios que superen ciertos montos máximos. Para facilidad de referencia, los siguientes bienes están sujetos a los límites descritos en la LFPIORPI: (i) bienes inmuebles; (ii) vehículos nuevos o usados; (iii) joyas, relojes, obras de arte, entre otros; (iv) servicios de blindaje de vehículos o inmuebles; (v) transmisiones de derechos o acciones de compañías[7].

› **Estados Unidos:** según el Título 26 del Código de Rentas Internas (Internal Revenue Code), la sección 6050I establece un umbral de USD $10.000 a partir del cual toda persona, natural o jurídica, debe presentar el Formulario 8300 ante el Servicio de Impuestos

5 Rogoff, K. (2016). The Curse of Cash. Princeton: Princeton University Press.

6 Ley 11 del 9 de julio de 2021 e medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego.

7 Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita del 17 de octubre de 2012. Actualizada con los Decretos publicados en el propio Diario el 9 de marzo de 2018 y 20 de mayo de 2021.

Internos (Internal Revenue Service - IRS por sus siglas en inglés). En la práctica, este formulario le permite a la IRS recopilar información y supervisar las transacciones que superen dicho monto con el propósito de validar (i) la causación de impuestos, (ii) el uso de efectivo en la población estadounidense, (iii) las fuentes de ingreso de sus ciudadanos y (iv) los sistemas de control de lavado de activos y financiación del terrorismo aplicables. A propósito, conviene mencionar que el cumplimiento de este requisito incluye también la transferencia de recursos a través de giros postales, entre otros instrumentos monetarios que se entreguen como efectivo en la transacción[8].

› **India:** el 8 de noviembre de 2016, el gobierno nacional de la India anunció que los billetes de 500 y 1000 rupias perderían su valor legal. En concreto, la medida es denominada como "desmonetización de la moneda" y consistió en imponer límites estrictos a los depósitos, retiros en efectivo y a la tenencia de billetes de alta denominación, con el fin de combatir el lavado de activos, reducir la economía informal y aumentar la recaudación fiscal.

Este programa se acompañó de un robusto impulso institucional y regulatorio para promover el uso de pagos electrónicos, destacándose la consolidación del sistema UPI del Banco Central de la India. Este último permitió la interoperabilidad entre bancos y billeteras de pago en tiempo real. Asimismo, se establecieron lineamientos normativos para fortalecer la infraestructura digital de pagos, promover la bancarización y canalizar el comportamiento del consumidor hacia una economía menos dependiente del efectivo. Todo esto se realizó dentro de un marco regulatorio que articuló objetivos fiscales, de inclusión financiera y de transparencia[9].

De los estándares regulatorios analizados anteriormente, es posible segregar algunas de las alternativas existentes para la limitación del uso del efectivo en dos:

› **Prohibición total de utilización del efectivo en determinadas transacciones:** Este es el caso de México y España. Bajo esta normativa, se prohibirían las transacciones que superen determinados montos. Así, necesariamente, estas se deberán realizar a través de transferencias bancarias o cualquier otro medio de pago digital que permita llevar una trazabilidad sobre el uso de los recursos entre particulares.

---

8 Internal Revenue Service. (2023). Instructions for Form 8300: Report of Cash Payments Over $10,000 Received in a Trade or Business. U.S. Department of the Treasury.

9 Reuters. (2016). India's Modi calls for move towards cashless society. Disponible en: https://www.reuters.com/article/business/indias-modi-calls-for-move-towards-cashless-society-idUSKBN13M07Z/

› **Formatos o formularios para ciertas transacciones:** Este es el caso de Estados Unidos. Bajo esta normativa, las autoridades competentes impondrían el diligenciamiento de formularios al realizarse transacciones con unas ciertas características. Así, se podría recopilar la información requerida por el Gobierno Nacional sobre las transacciones y negocios que, por el monto de sus activos o servicios, superen un determinado umbral.

Estas medidas reflejan una realidad crucial. El uso del efectivo debe limitarse a través de medidas suficientes que permitan cumplir múltiples propósitos. Dentro de estos se encuentran la prevención de delitos, la mayor fiscalización en la transacción de recursos y las mejoras en la trazabilidad de las negociaciones entre los particulares. Esto es especialmente importante en una economía tan diversa y amplia como lo es la colombiana, que se enfrenta a grandes retos en materia de riesgos LA/FT.

Ahora bien, para el caso colombiano, es claro que existen determinadas disposiciones normativas que establecen ciertos alivios impositivos o esquemas de transferencias obligatorias a través de establecimientos bancarios. Sin embargo, estas medidas se encuentran seccionadas en diversas fuentes normativas (Estatuto Tributario, Código Sustantivo del Trabajo, entre otras leyes). A diferencia de lo que ocurre en México y España, actualmente no hay un tratamiento unificado regulatorio respecto de una prohibición explícita para la limitación al uso de efectivo en determinados montos o en la adquisición de ciertos bienes.

En este sentido, la expedición de un marco regulatorio que imponga medidas restrictivas para la utilización del efectivo en estos eventos resulta necesario. Lo anterior se debe a que, además de reconocer los avances descritos anteriormente, es necesario incorporar nuevas obligaciones y prohibiciones al uso del efectivo. Además, esta regulación integral permitiría la instauración de formularios o reportes a las autoridades competentes, tomando como base el formulario 8300 de Estados Unidos. Esta sería una alternativa plausible y complementaria a la expedición de una regulación contundente que podría ser más conveniente para algunos casos.

En conjunto, la evidencia presentada muestra que, aunque Colombia ha avanzado en la adopción de pagos electrónicos y en la introducción de medidas normativas orientadas a desincentivar el uso del efectivo en transacciones específicas, este medio de pago continúa siendo predominante en la vida económica del país. La persistencia del efectivo se explica por factores estructurales que interactúan con características culturales y operativas tanto de los consumidores como de los comercios. Dentro de estos factores estructurales destacan la informalidad, los hábitos de consumo, las brechas de acceso y la heterogeneidad regional.

Además, aunque en los últimos años se han adoptado iniciativas para promover mayores niveles de trazabilidad y formalización, aún existe un amplio camino por recorrer para consolidar un ecosistema de pagos menos dependiente del efectivo. En este sentido, la experiencia de otras jurisdicciones (que han implementado límites, obligaciones específicas o incentivos más integrales) ofrece aprendizajes valiosos sobre posibles rutas regulatorias, institucionales y operativas que podrían considerarse en el futuro. Sin embargo, se resalta que es fundamental siempre tener en cuenta las particularidades económicas y sociales del país.

B. Diagnóstico:

¿Cuáles son los efectos nocivos del efectivo en una economía?

Respuesta corta: El uso intensivo de efectivo en una economía genera múltiples efectos nocivos, al facilitar la evasión fiscal, alimentar la economía informal, obstaculizar la efectividad de la política monetaria, y perpetuar la exclusión financiera estructural. El carácter anónimo del efectivo lo convierte en el medio preferido para actividades ilícitas, mientras que impone altos costos logísticos y riesgos de seguridad para personas y empresas. Además, este dificulta la trazabilidad de las transacciones, facilita la corrupción, y sigue siendo susceptible de falsificación. Estos impactos socavan la transparencia, la equidad y la eficiencia del sistema económico, por lo que se plantea una transición progresiva hacia una economía con menos efectivo, basada en pagos digitales seguros, trazables e inclusivos.

Una economía con menos efectivo es una propuesta en la cual el uso del dinero físico disminuye de forma significativa como medio de pago y almacenamiento de valor, en favor de herramientas y plataformas de pago digital. Este concepto se diferencia de la noción radical de una "economía sin efectivo". Estos difieren en la medida que se reconoce que cierto nivel de circulación de monedas y billetes, especialmente de baja denominación, podrían persistir indefinidamente para cubrir necesidades básicas o poblaciones con menor acceso a servicios digitales[10].

En una economía con menos efectivo, los pagos cotidianos, transacciones comerciales, transferencias gubernamentales y operaciones entre empresas tienden a realizarse electrónicamente. Estas podrían realizarse a través de sistemas bancarios en línea, aplicaciones móviles, monederos digitales, tarjetas de pago, códigos QR, o incluso soluciones más avanzadas como pagos biométricos. Según autores como Kassaye, et al. [11] y Rogoff[12] este proceso de sustitución progresiva del efectivo se enmarca en una estrategia de transformación digital del sistema financiero, que responde a varios objetivos simultáneos:

1. **Eficiencia y trazabilidad:** La digitalización de los pagos permite reducir los costos logísticos, operativos y de seguridad asociados

10 Rogoff, K. (2016). The Curse of Cash. Princeton: Princeton University Press.

11 Kassaye, A. T., Belachew, T., & Haftu, K. (2025). Determinants of Customers' Digital Banking Utilization a Pathway to Cash-Lite Economy: Evidence from Addis Ababa. Journal of Business and Economic Development, 81-93. Journal of Business and Economic Development. Disponible en: http://www.sciencepg.com/journal/jbed

12 Rogoff, K. (2016). The Curse of Cash. Princeton: Princeton University Press.

al manejo de efectivo, al tiempo que mejora la trazabilidad de las transacciones y fortalece los sistemas de reporte y control financiero.

2. **Reducción de la economía informal y la evasión fiscal:** Al limitar el uso del efectivo, se reduce el margen para actividades económicas no registradas, evasión de impuestos, corrupción, lavado de activos y otros delitos financieros.

3. **Inclusión financiera y digital:** Si bien la transición a una economía con menos efectivo exige superar brechas de acceso digital, también puede ser un catalizador de inclusión financiera si se acompaña de estrategias de educación, infraestructura y regulaciones adecuadas. Las personas no bancarizadas pueden ser integradas al sistema formal mediante soluciones tecnológicas accesibles, como cuentas simplificadas, monederos digitales o plataformas interoperables.

4. **Seguridad pública y reducción del crimen organizado:** El uso intensivo del efectivo facilita operaciones criminales de gran escala. La eliminación progresiva de billetes de alta denominación dificultaría la logística del crimen organizado, el financiamiento del terrorismo y otras economías ilícitas, al tiempo que desincentiva el acaparamiento de efectivo como reserva de valor.

La construcción de una economía con menos efectivo, sin embargo, no es un proceso automático, ni neutro. Requiere la existencia de infraestructura tecnológica robusta, marcos legales actualizados, políticas públicas inclusivas y un equilibrio entre eficiencia y protección de derechos. También exige una reflexión ética y social sobre la privacidad de los datos financieros, el acceso equitativo a los servicios digitales, y el rol del efectivo como mecanismo de autonomía, resiliencia y protección ante fallos sistémicos o exclusión tecnológica.

Colombia y su relación con el efectivo

En este contexto, empiezan a evidenciarse avances concretos hacia una economía con menos efectivo, incluso en entornos marcados por la vulnerabilidad y la informalidad. Un ejemplo destacado es el piloto desarrollado en Colombia entre 2023 y 2024 por el Programa Mundial de Alimentos, con asistencia técnica de Better Than Cash Alliance[13]. Esta iniciativa, enfocada en la digitalización de pagos humanitarios mediante una billetera

13 Better than Cash Alliance. (2025). Acelerando la integración económica de la población migrante en Colombia a través de monederos móviles. Disponible en: https://www.betterthancash.org/alliance-reports/acelerando-la-integracion-economica-de-la-poblacion-migrante-en-colombia-a-traves-de-monederos-moviles

móvil, puso a prueba en terreno los beneficios potenciales de sustituir el efectivo por herramientas digitales.

Los resultados de este experimento fueron significativos. Por un lado, el 31% de las personas encuestadas optó por mantener el dinero en la aplicación sin retirarlo. Por otro lado, el 94% de los participantes expresó su intención de seguir usándola después del programa. Finalmente, el 91% de las personas prefirió la billetera móvil frente a mecanismos tradicionales, como los giros postales o el efectivo.

Estos resultados se explican, en parte, por la percepción de confiabilidad (99%) y facilidad de uso (95%) de la aplicación. Se resaltaron las ventajas de privacidad y seguridad que ofrece, dado que solo el titular recibe las notificaciones de recepción de recursos, lo que reduce los riesgos asociados al manejo físico del dinero. Además, se resaltó que, a diferencia de los giros (los cuales imponen límites temporales para su retiro), el monedero permite a las personas administrar los recursos con mayor flexibilidad, lo cual es valorado especialmente por quienes enfrentan condiciones de vulnerabilidad.

A su vez, el uso de la billetera también tuvo impactos positivos en el manejo del presupuesto familiar. Más del 90% de los participantes del piloto reportó haber creado o mejorado su presupuesto gracias a la posibilidad de distribuir el gasto a lo largo del mes sin la presión de tener que utilizar el efectivo de forma inmediata. Esta capacidad de planificación contribuye al bienestar financiero, al mejorar la resiliencia ante eventos imprevistos y reducir el estrés financiero.

Incluso, a partir del uso de esta billetera móvil, se generaron dinámicas de uso colectivo del monedero, involucrando a la familia nuclear, extendida y redes de apoyo cercanas. Según la encuesta, el 47% de los hogares destinó más recursos a alimentos, el 44% a educación y el 36% a vivienda, salud e higiene. Esto demuestra cómo este tipo de instrumentos puede potenciar decisiones de gasto orientadas al bienestar del hogar sin ningún tipo de cambio en los ingresos percibidos.

Ahora bien, es importante precisar que los efectos del uso del monedero fueron particularmente relevantes entre las mujeres. El 95% de las encuestadas indicó que las transferencias digitales fortalecieron su independencia económica. Mientras tanto, el 97% de estas afirmó que contribuyeron a una distribución más equitativa de las tareas domésticas. Además, el 64% reportó un mayor control sobre las decisiones financieras del hogar.

Estas mejoras no solo reflejan un aumento en el acceso a recursos, sino también en la autonomía para decidir sobre su uso. Este factor es fundamental debido a que un cambio en los medios de pago utilizados puede favorecer una mayor equidad en los hogares. Así, diversos testimonios ilustran cómo el acceso a un monedero móvil permite realizar pagos

esenciales, ahorrar para necesidades básicas y avanzar en pequeños emprendimientos con mayor seguridad y confianza.

Asimismo, el piloto evidenció que los monederos móviles pueden potenciar el ahorro y fomentar el emprendimiento. Un 31% de los encuestados decidió mantener el dinero en la aplicación por al menos una semana, el 26,3% abrió o mantuvo un negocio, y el 19% empezó a recibir pagos en el monedero por productos o servicios ofrecidos. A su vez, el 29% de las mujeres afirmó haber incrementado su capacidad de ahorro.

Estas experiencias demuestran que las billeteras móviles no solo son un canal de transferencia, sino una herramienta con potencial para servir de puerta de entrada a otros servicios financieros: cuentas de ahorro con intereses, microcréditos, seguros o, incluso, tarjetas de crédito. Así, se revela cómo la posibilidad de recibir pagos digitales amplía las oportunidades económicas de personas que tradicionalmente han estado por fuera del sistema financiero. A partir de este experimento se evidenció que una colaboración efectiva entre el gobierno, organizaciones internacionales de desarrollo y empresas proveedoras de servicios financieros puede facilitar la integración económica de la población.

Ahora bien, aunque muchas personas, en especial migrantes, enfrentan barreras para abrir cuentas debido a la falta de identificación válida en el país, el piloto demostró que es viable adaptar procesos para incluirlos. A partir de mecanismos de interoperabilidad entre plataformas públicas y privadas se pudo empezar a aceptar documentos como Permisos por Protección Temporal. También se identificó la necesidad de ajustar las aplicaciones móviles para permitir el ingreso adecuado de datos de identificación. En este proceso, las organizaciones internacionales pueden cumplir un rol clave como articuladoras de estos esfuerzos, promoviendo experiencias digitales inclusivas que permitan a las poblaciones vulnerables acceder a servicios financieros seguros, flexibles e interoperables.

En general, esta experiencia sugiere que es posible promover la transición hacia medios de pago digitales en segmentos históricamente excluidos del sistema financiero formal. Para ello, es clave construir un diseño adecuado y generar un acompañamiento técnico oportuno. Con esta perspectiva se pone de presente cómo los medios de pago digitales contribuyen a los objetivos de inclusión, eficiencia y transparencia que fundamentan la construcción de una economía con menos efectivo.

Experiencias internacionales sobre el uso del efectivo

En términos globales, el uso de los pagos digitales continúa creciendo de manera sostenida, según lo destaca el artículo *"And so we pay: more digital and faster, with cash still in play"* publicado por el BIS[14]. Este informe señala que, durante 2023, el volumen de pagos sin efectivo aumentó significativamente, especialmente en las economías emergentes y en desarrollo (en adelante "EMDEs"). En promedio, el número anual de pagos digitales por persona en estos países creció un 29%, mientras que en las economías avanzadas (en adelante "EAs") el crecimiento fue mucho más moderado, de apenas un 4%.

Ahora bien, se debe precisar que este impulso en las EMDEs se debe principalmente al aumento de las transferencias electrónicas y del uso del dinero electrónico, que crecieron un 35% y 48%, respectivamente. En estos países, la adopción de sistemas de pagos inmediatos ha sido clave para este dinamismo. De hecho, las cifras promedio muestran que los habitantes de economías emergentes realizaron más transferencias electrónicas (104) y pagos con dinero electrónico (68) por persona que los de economías avanzadas (98 y 22, respectivamente).

A pesar del incremento en la frecuencia de pagos digitales, el valor total de estas transacciones como porcentaje del PIB se mantuvo estable en las economías emergentes y cayó un 9% en las avanzadas, regresando a niveles previos a la pandemia. Esta reducción está relacionada con una disminución en el valor promedio de las transferencias electrónicas, lo cual indica que los pagos digitales se están utilizando cada vez más para montos pequeños. Por ejemplo, el valor promedio de una transferencia electrónica cayó un 9% en economías avanzadas y un 21% en las emergentes.

En paralelo, aunque el efectivo continúa disminuyendo como proporción del PIB en la mayoría de las economías, su demanda para retiros se estabilizó en 2023. Esto indica que el efectivo sigue siendo relevante, especialmente como medio de pago en economías emergentes y como reserva de valor en economías avanzadas. Sin embargo, esta tendencia podría continuar conforme aumenten los desarrollos relacionados con pagos digitales.

Con todo, es importante precisar que el efectivo en circulación fue similar en ambos grupos de países: 8% del PIB en AEs y 7% en EMDEs. No obstante, el valor de los retiros fue notablemente más alto en las EMDEs (15% frente a 6%), así como el número de retiros por persona (21 frente a 13). Además, mientras el valor promedio de los retiros se mantuvo estable en AEs, aumentó levemente en EMDEs. Estas diferencias sugieren que, a pesar del

14 BIS. (2025). And so we pay: more digital and. Bank for International Settlements. Disponible en: https://www.bis.org/statistics/payment_stats/commentary2503.pdf

avance digital, el efectivo conserva un rol funcional y adaptado a cada contexto económico.

Este panorama global también refleja un avance sostenido en la oferta de servicios de pago digitales por parte de entidades no bancarias. En la última década, varios países han experimentado un notable aumento en la apertura de cuentas de pago ofrecidas por actores distintos a los bancos tradicionales. Casos como México y Argentina destacan por un crecimiento acelerado en este tipo de cuentas entre 2020 y 2023, impulsado por el desarrollo de billeteras móviles, fintechs y plataformas de inclusión financiera digital.

Esta tendencia ha ampliado el acceso a servicios de pago, especialmente en segmentos tradicionalmente excluidos del sistema financiero formal. En el periodo mencionado, el número de cuentas de pago ofrecidas por no-bancos creció más de un 65% en México y más de un 200% en Argentina. Este notable crecimiento estuvo principalmente asociado a cambios regulatorios clave, como se pasa a ver a continuación[15].

El crecimiento en Argentina se explica porque el Banco Central implementó en 2020 un marco regulatorio específico para los proveedores de servicios de pago no bancarios, lo que permitió una expansión formal y controlada de estas entidades. A su vez, México había aprobado desde 2018 la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, lo que sentó las bases para una regulación progresiva de las fintechs en los años posteriores. Estos marcos normativos facilitaron el crecimiento ordenado del ecosistema y reforzaron la confianza de los usuarios en el uso de servicios financieros digitales no tradicionales.

Con todo, existen países donde el uso del efectivo sigue siendo predominante. En Etiopía, más del 90% de las transacciones minoristas, tanto de bajo como de alto valor, aún se realizan en efectivo[16]. No obstante, el país ha venido implementando una ambiciosa estrategia de transformación digital con metas trazadas hacia 2025, orientadas al impulso de los pagos digitales y a la construcción de una economía con menor uso de efectivo. Esta estrategia está respaldada por políticas nacionales de inclusión financiera y digitalización, y ha logrado avances importantes en la ciudad capital, donde han crecido el uso de la banca móvil, los cajeros automáticos y las billeteras digitales como CBE-Birr.

15 Ibid.

16 Kassaye, A. T., Belachew, T., & Haftu, K. (2025). Determinants of Customers' Digital Banking Utilization a Pathway to Cash-Lite Economy: Evidence from Addis Ababa. Journal of Business and Economic Development, 81-93. Journal of Business and Economic Development. Disponible en: http://www.sciencepg.com/journal/jbed

Según el estudio "*Determinants of Customer's Digital Banking Utilization: A Pathway to Cash-Lite Economy*"[17], uno de los mayores desafíos en Etiopía ha sido lograr que las personas incorporen los canales digitales en su vida cotidiana. El estudio encontró que cuando las personas perciben beneficios claros, como rapidez, comodidad y seguridad, están más dispuestas a adoptar la banca digital. Además, el disfrute de la experiencia digital y el desarrollo de una rutina de uso frecuente son factores clave para su consolidación. Entre los resultados, se destaca que las personas valoran poder manejar sus finanzas sin necesidad de cargar efectivo, y muchas expresaron mayor confianza para ahorrar, planear gastos e incluso emprender pequeños negocios gracias a estas herramientas.

En línea con estos hallazgos, se recomienda que los bancos y autoridades enfoquen sus esfuerzos en hacer los servicios digitales más accesibles, atractivos y fáciles de usar, especialmente para quienes aún no los han adoptado. También es fundamental fortalecer la infraestructura tecnológica, crear incentivos para su uso frecuente y desarrollar campañas educativas que ayuden a superar las barreras culturales y de confianza. Este enfoque permitirá avanzar hacia una economía con menor dependencia del efectivo, más inclusiva y adaptada a las necesidades de la población.

Una reflexión alineada con esta transición la plantea Rogoff[18] en su libro "*The Curse of Cash*". Este advierte que la persistencia del efectivo, en especial de los billetes de alta denominación, representa una serie de desafíos económicos, sociales y políticos que afectan tanto a los gobiernos como a la sociedad en general. Aunque el efectivo cumple funciones prácticas en transacciones cotidianas, su disponibilidad masiva y anonimato lo han convertido en un instrumento que facilita la ilegalidad, dificulta la política monetaria y perpetúa desigualdades.

Entre los principales retos que justifican su eliminación gradual en favor de pagos digitales más trazables y seguros, se encuentran:

› **Facilitación de la evasión fiscal:** El efectivo permite transacciones fuera del radar de las autoridades fiscales. Esto posibilita que personas y empresas oculten ingresos, reduzcan sus obligaciones tributarias y evadan impuestos sin dejar rastro. En economías desarrolladas como Estados Unidos, la evasión fiscal ligada a transacciones en efectivo representó cientos de miles de millones de dólares en ingresos no recaudados. Esta pérdida fiscal debilita la capacidad del Estado para financiar servicios públicos y reducir desigualdades.

› **Fomento de la economía criminal:** El anonimato y la portabilidad del efectivo lo hacen el medio preferido para actividades ilegales como el tráfico de drogas, la trata de personas, el contrabando, el

17 Ibid.

18 Rogoff, K. (2016). The Curse of Cash. Princeton: Princeton University Press.

secuestro, el chantaje y la corrupción. Billetes de alta denominación como el de 500 euros fueron ampliamente utilizados por redes criminales por facilitar grandes transacciones en físico, sin trazabilidad.

› **Obstáculo para la política monetaria moderna:** El efectivo actúa como una alternativa segura frente a tasas de interés negativas. En contextos de recesión o deflación, los bancos centrales podrían querer imponer tasas negativas para incentivar el gasto y evitar la contracción económica. No obstante, si las personas pueden simplemente retirar su dinero en efectivo (que no genera intereses negativos), la política pierde efectividad. Esto impone un "límite inferior cero" que restringe las herramientas de los bancos centrales.

› **Exclusión financiera estructural:** Aunque el efectivo puede parecer accesible para poblaciones no bancarizadas, Rogoff argumenta que en realidad perpetúa su marginación. Quienes solo usan efectivo enfrentan costos adicionales como el de cambiar cheques, enviar remesas o pagar servicios. Además, estos se enfrentan a un mayor riesgo de robo y tienen menos oportunidades de ahorrar o generar historial crediticio.

› **Riesgos logísticos y de seguridad:** Almacenar, transportar y custodiar efectivo, especialmente en grandes cantidades, conlleva riesgos y costos significativos para empresas, gobiernos y personas. Las empresas deben invertir en sistemas de seguridad, transporte blindado y seguros; las personas, especialmente en zonas rurales o inseguras, corren riesgos de robo o pérdida, lo cual limita su bienestar económico.

› **Facilitación de la corrupción institucional:** El efectivo facilita pagos no rastreables entre actores públicos y privados, permitiendo sobornos, desvío de fondos y contratos fraudulentos sin dejar evidencia digital. Esto mina la confianza ciudadana en las instituciones y debilita la transparencia gubernamental.

› **Problemas de falsificación:** A pesar de los avances en diseño y seguridad, el efectivo sigue siendo falsificable. Esto no solo causa pérdidas a quienes reciben dinero falso, sino que genera costos para los bancos centrales, que deben actualizar constantemente las características de sus billetes y retirar ejemplares sospechosos.

Así, se plantea que la transición hacia una economía no intensiva en efectivo, no debe entenderse como la erradicación total del dinero físico, sino como un proceso gradual, técnico y socialmente responsable. La apuesta reconoce que los billetes de baja denominación pueden seguir circulando por tiempo indefinido para atender necesidades prácticas cotidianas,

pero se subraya que se deben adoptar cambios estructurales que limiten el uso intensivo del efectivo en grandes transacciones. En este sentido, la eliminación progresiva de billetes de alta denominación se convierte en el punto de partida, al dificultar el anonimato en operaciones de alto valor y reducir los incentivos para el uso del efectivo como herramienta de ocultamiento.

Para que esta transformación sea efectiva, se identifican una serie de condiciones necesarias que deben desarrollarse de manera coordinada. En primer lugar, es indispensable garantizar la inclusión financiera universal, facilitando el acceso a servicios digitales mediante cuentas subsidiadas, billeteras móviles y dispositivos accesibles, especialmente para las poblaciones más vulnerables. Esta medida debe complementarse con apuestas como la existencia de una infraestructura pública digital, como un sistema de pagos inmediatos, que facilite la realización de este tipo de transacciones.

En ese sentido, la transición de una economía con menos efectivo requiere de una colaboración entre diferentes sectores y el impulso a diferentes políticas estratégicas. La reducción del uso del efectivo depende de la existencia de incentivos reales para que su adopción responda a los intereses y necesidades de la población. Solo mediante un enfoque multisectorial será posible superar las barreras culturales, tecnológicas y normativas que aún impiden una adopción masiva de los pagos digitales.

Este proceso no puede generar nuevos escenarios de exclusión: es fundamental que el Gobierno y el sector privado trabajen de manera articulada, sin forzar una digitalización que deje atrás a los más vulnerables, y teniendo en cuenta las legítimas preocupaciones sobre privacidad. En lugar de eliminar el efectivo de manera abrupta, se trata de construir un entorno más eficiente, equitativo y seguro, donde los pagos digitales representan una opción confiable, accesible y preferida por la mayoría de la población.

C. Propuestas para reducir el uso del efectivo

Propuesta 1

Hacia un país con menos efectivo: marco regulatorio general

Explicación

A pesar de los avances normativos orientados a promover la inclusión financiera, y disminuir el uso del efectivo, el marco normativo presenta una alta dispersión normativa sobre los casos restrictivos de uso del efectivo. Las medidas actualmente vigentes –incluidas disposiciones del Estatuto Tributario, el Código Sustantivo del Trabajo y la legislación en contratación estatal, entre otras– se limitan a regular casos puntuales y carecen de articulación sistémica.

Esta fragmentación impide consolidar una política pública robusta sobre el uso del efectivo, debilita los mecanismos de trazabilidad de las operaciones económicas y dificulta la fiscalización eficiente, la formalización productiva y la prevención del lavado de activos. Por ello, resulta necesario establecer un régimen normativo integral que unifique y fortalezca los esfuerzos regulatorios existentes, en línea con los estándares internacionales y las necesidades de modernización del sistema de pagos colombiano

Propuesta

Delegar en cabeza del Gobierno Nacional y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el mandato expreso de presentar un proyecto de ley que incorpore una limitación al uso del efectivo como medio de pago, de la siguiente manera:

*"**Artículo XX.** El Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presentará ante el Congreso de la República un proyecto de ley destinado a consolidar un marco legal unificado y progresivo para regular y limitar el uso del efectivo en operaciones económicas, con el fin de promover la formalización de la economía, fortalecer la trazabilidad de las transacciones, mejorar la eficiencia fiscal y prevenir actividades asociadas al lavado de activos y la financiación de actividades ilícitas.*

El proyecto de ley deberá contemplar, al menos, los siguientes elementos:

1. *La fijación de umbrales máximos para el uso del efectivo en determinadas operaciones económicas, atendiendo a criterios de riesgo, materialidad y comportamiento sectorial.*
2. *La identificación de bienes, servicios o transacciones cuya adquisición o pago deba realizarse exclusivamente mediante instrumentos electrónicos o digitales autorizados.*
3. *La implementación de mecanismos de reporte obligatorio para operaciones en efectivo que superen los montos que se determinen, incluyendo criterios de acumulación y periodicidad.*
4. *La armonización de la normativa vigente, integrando en un régimen único las restricciones y obligaciones actualmente dispersas en materia tributaria, laboral, contractual y de supervisión financiera.*
5. *La adopción de un enfoque interinstitucional, que articule las competencias de la DIAN, el Banco de la República, Superintendencia Financiera de Colombia, Superintendencia de Notariado y Registro y demás entidades competentes, para garantizar coherencia, coordinación y eficacia regulatoria.*

El Gobierno Nacional deberá presentar el proyecto de ley dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación del presente Plan Nacional de Desarrollo."

Justificación

La ausencia de un marco legal unificado que imponga una limitación expresa para el uso del efectivo representa una barrera significativa para avanzar en objetivos centrales de política pública como la formalización económica, la trazabilidad de las operaciones, la eficiencia fiscal y la prevención del lavado de activos. Aunque Colombia cuenta con restricciones puntuales dispersas en el Estatuto Tributario, el Código Sustantivo del Trabajo, normas de contratación estatal y otras disposiciones sectoriales, estas regulaciones operan de manera fragmentada, aplican a casos aislados y carecen de un enfoque sistemático. Este panorama normativo heterogéneo dificulta la articulación de una política pública coherente y genera incentivos contradictorios: mientras algunos sectores imponen límites reales al uso del efectivo, otros siguen permitiendo su utilización sin controles, dejando espacios amplios para la opacidad, la evasión y la informalidad.

Un régimen integral permitiría cerrar las brechas que hoy existen en materia de trazabilidad y fortalecería la capacidad del Estado para identificar flujos económicos de riesgo, prevenir la subdeclaración de ingresos y combatir actividades ilícitas que se apoyan en el anonimato del efectivo. La evidencia internacional muestra que los países que han avanzado en la reducción de transacciones en efectivo –entre ellos España, Italia,

Francia, México y Estados Unidos– han logrado mejorar la transparencia fiscal, aumentar la eficiencia de los sistemas de pago y reducir los costos asociados al manejo físico del dinero. En Colombia, estos beneficios son particularmente relevantes dada la alta informalidad laboral y empresarial, el uso extendido del efectivo en transacciones de alto valor y la limitada infraestructura de pagos electrónicos en ciertos territorios.

La propuesta no busca prohibir el efectivo, sino establecer un marco legal progresivo, articulado y técnicamente sustentado que oriente su reducción en ámbitos donde su uso genera mayores riesgos o costos. La fijación de umbrales, la definición de categorías de bienes y servicios que deben pagarse electrónicamente y la obligación de reportar operaciones significativas permitirían ordenar el ecosistema de pagos, incentivar la adopción de medios digitales y garantizar condiciones más equitativas para los comercios y personas que ya utilizan canales electrónicos. Además, una legislación unificada facilitaría la coordinación interinstitucional entre la DIAN, la UIAF, el Banco de la República, el sector financiero y las entidades territoriales, optimizando los mecanismos de supervisión y reduciendo duplicidades regulatorias.

La creación de un mandato claro para que el Gobierno Nacional presente un proyecto de ley con estas características generaría el marco institucional necesario para avanzar hacia un sistema de pagos más moderno, seguro y transparente. Asimismo, permitiría al país alinear su política de reducción del efectivo con estándares internacionales y con la transformación digital que exige una economía más competitiva, orientada a la inclusión financiera y a la protección del consumidor.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Expedir una ley ordinaria por el Congreso de la República.

Entidades responsables:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.
- Junta Directiva del Banco de la República.

Propuesta 2

Alertas tempranas para transacciones significativas

Explicación

El uso extendido del efectivo en Colombia continúa representando una barrera para la trazabilidad de las operaciones económicas, el control fiscal y la lucha contra delitos financieros. Aunque existen restricciones parciales al uso de efectivo en el marco legal, actualmente no se exige ningún mecanismo sistemático de reportería para operaciones en efectivo que superen determinados umbrales, lo que impide que las autoridades cuenten con información oportuna y detallada sobre transacciones de alto riesgo fiscal o financiero.

Propuesta

Ordenar a la DIAN expedir un formato especial para reportar transacciones pagadas en efectivo que superen un determinado umbral.

"***Artículo XX. Reportería especial sobre operaciones en efectivo****. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN deberá diseñar y expedir un formato especial de reporte que permita identificar y monitorear operaciones en efectivo cuyo valor supere 100 UVT. Este formato tendrá como propósito fortalecer las capacidades de fiscalización de la administración tributaria, promover la trazabilidad de los recursos y prevenir el uso indebido del efectivo en actividades asociadas a evasión fiscal o informalidad económica.*

La DIAN establecerá, mediante resolución, el contenido, condiciones, periodicidad, umbrales de aplicación y responsables del reporte, con base en criterios técnicos y de riesgo fiscal. Para ello podrá contemplar criterios de acumulación de operaciones relacionadas, así como mecanismos electrónicos para su diligenciamiento y remisión.".

Justificación

La prevalencia del uso de efectivo en Colombia continúa generando importantes desafíos para la trazabilidad de los flujos económicos y para la efectividad de los sistemas de control fiscal, supervisión tributaria y prevención de delitos asociados al LA/FT. A pesar de que el marco normativo vigente introduce restricciones parciales al uso del efectivo (como topes

para la deducibilidad tributaria, límites en pagos laborales y exigencias en materia de contratación estatal) ninguna de estas medidas establece un mecanismo centralizado y sistemático de reporte que permita identificar, monitorear y analizar operaciones en efectivo de magnitud relevante. Esta ausencia de información estructurada impide a la DIAN contar con señales tempranas que alerten sobre transacciones atípicas o de riesgo, así como fortalecer sus procesos de fiscalización en sectores donde el efectivo sigue siendo el medio de pago dominante.

La falta de reportería sobre operaciones significativas con efectivo genera un espacio amplio para la evasión fiscal, la elusión, el subregistro de ingresos y prácticas vinculadas al LA/FT. En la práctica, las transacciones en efectivo que tengan un monto elevado quedan por fuera del radar institucional de la DIAN, dificultando el cruce de información, la identificación de patrones sospechosos y la actuación temprana frente a actividades que pueden ocultar rentas no declaradas o flujos ilícitos. De esta manera, el Estado enfrenta así una desventaja estructural frente a operaciones que, por su carácter anónimo, fragmentado o informal, no dejan huella documental ni trazabilidad verificable.

Un mecanismo de reporte para operaciones en efectivo que superen un umbral razonable –como 100 UVT– constituye una herramienta preventiva, no prohibitiva, que permite equilibrar la libertad de uso del efectivo con necesidades esenciales de control fiscal y financiero. Modelos comparados, como el formulario 8300 del IRS en Estados Unidos, han demostrado que este tipo de instrumentos no afecta la dinámica económica ordinaria, pero sí ofrece información crítica para detectar esquemas de evasión, operaciones estructuradas, triangulaciones y transacciones de alto riesgo. Su implementación mejora la capacidad del Estado para identificar comportamientos anómalos, desarrollar perfiles de riesgo y orientar procesos de auditoría con base en datos objetivos y oportunos proporcionados por el formulario.

Adicionalmente, un sistema de reportería contribuye a la transparencia en sectores intensivos en efectivo, reduce la opacidad que favorece la informalidad y mejora la equidad en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, al generar condiciones más simétricas entre quienes utilizan canales digitales trazables y quienes se benefician de la opacidad del efectivo. Así pues, según está incorporado en la propuesta normativa, la DIAN, mediante resolución, podrá ajustar el régimen de reporte a la realidad operativa de los distintos sectores, incorporar criterios de acumulación de transacciones relacionadas y establecer mecanismos electrónicos que simplifiquen el diligenciamiento por parte de los obligados.

La adopción de este mecanismo permite avanzar hacia un sistema tributario más eficiente, basado en información verificable y en alertas tempranas que desincentiven prácticas evasivas a través del uso del efectivo. Al fortalecer la capacidad institucional sin prohibir el uso del efectivo por su

poder liberatorio ilimitado, la medida se constituye en un paso proporcional, técnicamente sustentado y alineado con estándares internacionales para modernizar la fiscalización tributaria y promover un ecosistema económico más transparente y formal.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República** y una **Resolución** expedida por la **DIAN**.

Entidades Responsables:

- Gobierno Nacional.
- DIAN.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Propuesta 3

Billetes de alta denominación bajo control

Explicación

La libre circulación de billetes de alta denominación en Colombia, sin criterios operativos o límites para su uso, facilita la evasión fiscal, el lavado de activos y la informalidad económica. Esta situación impide la trazabilidad de grandes transacciones y perpetúa un ecosistema de pagos opaco que debilita el control estatal sobre el flujo de recursos.

Limitar la emisión y circulación de billetes de alta denominación es una medida necesaria para reducir el uso intensivo del efectivo en operaciones de alto valor, fomentar la formalización económica y promover mecanismos de pago más trazables, seguros y eficientes.

Propuesta

Ordenarle al Banco de la República implementar una política para limitar progresivamente la emisión y circulación de billetes de alta denominación.

"***Artículo XX. Restricción progresiva a la emisión y circulación de billetes de alta denominación.*** *La Junta Directiva del Banco de la República, en el marco*

de sus funciones como autoridad monetaria y conforme al artículo 8° de la Ley 31 de 1992, diseñará e implementará una política progresiva para limitar la emisión y circulación de billetes de alta denominación. Dicha política deberá considerar criterios técnicos y de política pública orientados a la reducción del uso intensivo de efectivo en transacciones de alto valor, el fortalecimiento de la trazabilidad y la promoción de medios de pago electrónicos.

El Banco de la República establecerá los umbrales, mecanismos y cronogramas para el retiro, sustitución o eventual desmonetización de los billetes que superen los valores definidos en dicha política, garantizando la estabilidad del sistema de pagos y la inclusión financiera de la población."

Justificación

Entre 2015 y 2024, el número total de billetes aumentó en promedio 3,9% anual y llegó a 4.061,7 millones de unidades, de las cuales cerca del 68% correspondió a billetes de alta denominación. Teniendo en cuenta el valor, la concentración es aún más marcada: en 2024, los billetes de 50.000 y 100.000 pesos representaron el 47% y el 45% del valor total en circulación, mientras que el conjunto de las demás denominaciones aportó apenas el 8%[19]. Esta configuración –altamente inclinada hacia billetes de alto valor– puede facilitar la movilización de montos significativos sin dejar trazabilidad y aumenta la vulnerabilidad del sistema frente a esquemas de evasión y operaciones ilícitas que se apoyan en el anonimato del efectivo.

La alta concentración de billetes de gran denominación reduce la eficacia de los mecanismos institucionales de control, pues permite mover grandes sumas sin requerir infraestructura financiera, sin generar registros y con mínima exposición a procesos de verificación. Esto genera condiciones favorables para actividades como el subregistro de ingresos, la financiación informal, el contrabando, la corrupción y el lavado de activos, al tiempo que dificulta a la DIAN, a mantener registro de las operaciones relevantes en sectores donde el efectivo sigue siendo dominante.

Como referencia a nivel internacional, en 2016 el Banco Central Europeo tomó la decisión de dejar de producir el billete de 500 euros tras concluir que su alta denominación facilitaba operaciones ilícitas y dificultaba los mecanismos de control financiero. Si bien estos billetes continuaron siendo de curso legal, su salida progresiva de circulación redujo su disponibilidad en operaciones comunes y limitó su atractivo como instrumento para concentrar valor en efectivo sin trazabilidad. Este precedente demuestra

19 Banco de la República. (2025). Reporte de la Infraestructura Financiera e Instrumentos de Pago 2025. Disponible en: https://www.banrep.gov.co/es/publicaciones-investigaciones/reporte-infraestructura-financiera-instrumentos-pago/2025

que la restricción gradual de billetes de gran valor puede implementarse sin afectar la estabilidad monetaria, mientras fortalece la capacidad estatal para rastrear operaciones relevantes y mitigar riesgos asociados al uso intensivo del efectivo de alta denominación[20]

La reducción progresiva de la emisión y circulación de estos billetes no solo desincentiva el uso del efectivo en operaciones de alto monto, sino que promueve la adopción de medios de pago electrónicos y fomenta la transición hacia sistemas más seguros, eficientes y transparentes. Además, una política gradual permite mitigar impactos económicos y operativos, asegurar la inclusión financiera y evitar afectaciones desproporcionadas a la población. En el caso colombiano, el Banco de la República, como autoridad monetaria, cuenta con las herramientas técnicas para definir los umbrales adecuados, establecer cronogramas de sustitución y garantizar que la medida se ejecute de manera ordenada y compatible con la estabilidad del sistema de pagos.

La implementación de esta política generará beneficios adicionales: incentivará la formalización empresarial al reducir el atractivo del efectivo como mecanismo de pago en transacciones significativas; mejorará la calidad de la información disponible para procesos de auditoría tributaria y fiscalización; y fortalecerá la capacidad del Estado para combatir operaciones ilícitas que dependen del anonimato que ofrecen los billetes de alto valor. Asimismo, contribuye a alinear la política monetaria y de pagos con los objetivos del país en materia de digitalización, inclusión financiera y transparencia económica.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades responsables:

- Congreso de la República
- Junta Directiva del Banco de la República.

20 Banco Central Europeo. (2016). Decisión del Consejo de Gobierno sobre el cese de la producción del billete de 500 euros. Nota de prensa del 4 de mayo de 2016. Disponible en: https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2016/html/pr160504.en.html

Propuesta 4

Adiós al efectivo en notarías

Explicación

Aún existen fricciones para la realización de pagos digitales en notarías. A pesar de su relevancia, cada notario tiene la facultad de disponer los canales para la recepción del pago de sus servicios, incluyendo la suscripción de escrituras públicas, la autenticación de documentos, la celebración de matrimonios civiles, los registros civiles y demás actuaciones. En la práctica, mientras que algunas notarías ofrecen servicios de pagos en efectivo, tarjeta débito y crédito, transferencias, otras únicamente aceptan pagos en efectivo. Esta situación mantiene un espacio amplio para el uso del efectivo en operaciones de relevancia jurídica y económica, lo que reduce la trazabilidad de los pagos asociados y dificulta la adopción plena de medios electrónicos en un sector relevante para la sociedad.

Propuesta

Se propone incluir un artículo dentro del PND para delegar en el Gobierno Nacional en virtud del cual, se expida una regulación pertinente para incluir la prohibición del uso del efectivo en los trámites de pago en notarías de la siguiente manera:

"***Artículo XX.*** *El Gobierno Nacional, en coordinación con la Superintendencia de Notariado y Registro, deberán expedir y adoptar las medidas necesarias para que el pago de todos los trámites y servicios notariales se realice exclusivamente mediante transferencias electrónicas, tarjetas débito y/o crédito y cualquier instrumento de pago digital autorizado.*

En ningún caso, se permitirá el uso de efectivo como medio de pago para los servicios notariales".

Justificación:

La eliminación del efectivo como medio de pago en los servicios notariales responde a la necesidad de fortalecer la trazabilidad, transparencia y seguridad en un sector que registra operaciones de especial relevancia jurídica y económica. Las notarías intervienen en actos como compraventas, sucesiones, constitución de sociedades, otorgamiento de poderes, autenticación de documentos y registro de actos civiles, todos ellos con implicaciones patrimoniales sensibles. Permitir pagos en efectivo en este entorno

mantiene un espacio que dificulta la verificación de los flujos económicos asociados y reduce la capacidad del Estado para rastrear operaciones que, por su naturaleza, deberían contar con altos estándares de transparencia.

La obligatoriedad de utilizar medios electrónicos de pago –como transferencias, tarjetas o instrumentos digitales autorizados– introduce un mecanismo efectivo para asegurar la trazabilidad de los recursos, reducir riesgos de manipulación o pérdida de efectivo, y mejorar el control sobre el recaudo de tasas notariales. Asimismo, esta medida promueve la interoperabilidad con los sistemas de pago existentes, facilita la conciliación operativa de pagos para las notarías y usuarios, y se alinea con las iniciativas de reducción del uso del efectivo en sectores estratégicos planteadas de cara a la implementación del sistema de pagos digitales inmediatos en Colombia.

Adicionalmente, esta transición incentiva la modernización del servicio notarial, impulsa la adopción de infraestructura tecnológica más segura y garantiza que los usuarios tengan acceso a medios de pago eficientes, confiables y verificables. La medida también contribuye a cerrar espacios para el subregistro de ingresos, mejora la capacidad del Estado para detectar operaciones atípicas y promueve un ecosistema financiero más ordenado y transparente.

Si bien se debe reconocer que la Superintendencia de Notariado y Registro ha avanzado en la adopción de diferentes instrumentos para impulsar la modernización del sector, aún se mantienen brechas. El liderazgo del Gobierno Nacional puede ser fundamental para generar una hoja de ruta que materialice la digitalización de este sector y la adopción de servicios innovadores como Bre-B, el nuevo sistema de pagos inmediatos.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades responsables:

- Congreso de la República.
- Superintendencia de Notariado y Registro.

VIII.

Repensando la regulación y la supervisión:

Eliminar las barreras para aumentar la competencia

Con el apoyo de: GARRIGUES

A. Explicación:

¿Cómo funcionan la regulación y la supervisión financiera en Colombia actualmente?

Respuesta corta: En Colombia, la regulación y supervisión financiera se fundamentan en mandatos constitucionales que definen la actividad financiera como de interés público y establecen la responsabilidad del Estado en su control. Esta labor se delega principalmente en la SFC y la URF, encargadas de autorizar, vigilar, intervenir y supervisar a los distintos actores del sistema financiero, asegurador y bursátil. La URF se encarga de la proyección de la normativa financiera, bursátil, aseguradora y cambiaria para su expedición por el Gobierno Nacional. Por otro lado, la SFC ejerce funciones de aprobación para la constitución de entidades, control sobre sus operaciones, supervisión prudencial, vigilancia del cumplimiento normativo y aplicación de sanciones cuando sea necesario. Así, el objetivo de la regulación y supervisión radica en preservar la estabilidad, confianza y transparencia del sistema financiero, proteger a los usuarios y garantizar el adecuado manejo de los recursos captados del público.

La regulación constituye un pilar esencial para el adecuado funcionamiento del sistema financiero como conjunto. De acuerdo con las disposiciones constitucionales, la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos provenientes de la captación del ahorro de los colombianos conllevan una esencia de interés público[1]. Esta connotación frente a la naturaleza de dichas actividades, faculta al Estado para intervenir en la misma a través de la regulación de su ejercicio por parte de las entidades que hacen parte del sistema financiero.

Desde una perspectiva académica, Martínez (2023) plantea que el Estado puede intervenir en el sistema financiero colombiano de diversas maneras, dentro de las cuales se encuentra la definición de su regulación. Así las cosas, se propone que las siguientes pueden ser consideradas las finalidades de la intervención regulatoria[2]:

1 Artículo 335 de la Constitución Política; literal a) del artículo 46 del EOSF.

2 Cátedra de Derecho Bancario Colombiano Tercera Edición (2023).

I. **Preservar la estabilidad de la moneda:** hace referencia al control del nivel de liquidez de la economía con el propósito de balancear las condiciones necesarias para que exista un nivel de estabilidad en el sistema de pagos. Considerando que la banca es administradora y creadora de medios de pago, se deduce que el Estado deba intervenir en su actividad para controlar la oferta monetaria que haya en circulación. Una de las principales manifestaciones de esta finalidad es el encaje bancario, pues, a través de este la autoridad limita la porción de los depósitos que pueden destinarse a operaciones activas, reduciendo la presión expansiva sobre la base monetaria y contribuyendo a un funcionamiento ordenado y predecible del sistema financiero.

II. **Profundización financiera:** consiste en la utilización del sistema financiero con el propósito de estimular el ahorro interno del país. Esta finalidad propende por permitir que las instituciones financieras compitan por captar el ahorro del público a través del ofrecimiento de tasas reales remuneratorias atractivas para el ahorrador y así fomentar su realización. Esta finalidad nace en un contexto negativo, considerando que Colombia y América Latina cuentan con niveles muy bajos en materia de ahorro en comparación con la comunidad internacional.

III. **Protección de los depositantes e inversionistas:** en principio, esta finalidad está contemplada en el artículo 46 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (en adelante "EOSF") y es tendiente a la protección tanto de los ahorradores como del ahorro en sí. De acuerdo con el autor, su efectiva realización se materializa en "una mayor estabilidad del sistema bancario". A través de esta finalidad se busca implementar modelos de supervisión sofisticados e innovadores que anticipen la potencial pérdida de capital de los depositantes y justifica las regulaciones prudenciales y la implementación de instrumentos de salvamento.

IV. **Eficiencia y competitividad:** el literal e) del artículo 46 del EOSF también dispone que la intervención estatal en la actividad financiera debe "promover la libre competencia y eficiencia por parte de las entidades". La promoción de la libre competencia desde la regulación se traduce en una mejor calidad en los productos y servicios ofrecidos al público y, en consecuencia, en una mayor remuneración del ahorro y las comisiones e intereses más reducidos por sus operaciones activas de crédito. Según establece el autor, la reforma financiera realizada en 1990 se caracterizó, precisamente, por fomentar la competencia entre las instituciones bancarias.

V. **Democratización del crédito:** esta intervención tiene como objetivo distribuir el otorgamiento de créditos de manera más conveniente, considerando en cualquier caso, a aquellos sectores de la población que, por cualquier motivo, han sido excluidos históricamente del acceso al sistema. En este sentido, el autor interpreta que, el regulador financiero ha entendido que esta democratización crediticia está directamente relacionada con la profundización financiera y la especial protección de ciertas personas[3].

VI. **Protección al consumidor:** se entiende que, desde el inicio de la relación contractual entre una entidad financiera y una persona, existe un desequilibrio que está llamado a ser restablecido por parte del Estado. Este desequilibrio entre las partes, puede manifestarse en la suscripción de contratos marco o de adhesión, en los que el cliente no puede negociar las cláusulas que regularán su vínculo legal con la entidad financiera.

A propósito de esta problemática, el autor plantea que, un consumidor informado acerca de la posición financiera de la institución con el cual va a suscribir un contrato es adverso al riesgo y elegirá a aquella que presente los mejores índices posibles en el mercado. De esta forma, se resalta que, a través de la reforma al sistema financiero del 2003, el legislador buscó eliminar la reserva respecto de la información relativa a los activos y el patrimonio de las instituciones financieras[4].

Como se mostró, el Estado posee diferentes herramientas para regular esta actividad. Lo anterior, demuestra que la intervención del Estado es fundamental para garantizar su correcto funcionamiento y desarrollo. Adicionalmente, como señalan los artículos 334 y 335 de la Constitución Política, la intervención del Estado debe asegurar en cualquier caso: (i) la preservación de la estabilidad del mismo, en un marco de sostenibilidad fiscal; (ii) el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes; (iii) la distribución equitativa de las oportunidades; entre otras consideraciones. Del mismo modo, se establece que la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo de recursos captados de los ahorradores son de interés público y sólo podrán ser ejercidas previa autorización del Estado.

Ahora bien, frente a los participantes de este sistema, en Colombia el sistema financiero y asegurador se encuentra conformado por las siguientes entidades:

3 A propósito, el autor cita la expedición de la Ley 2115 de 2021, en virtud de la cual, se obliga al Gobierno Nacional a diseñar instrumentos y estrategias que faciliten el acceso de hombres y mujeres cabeza de familia a los servicios financieros.

4 Artículo 23 de la Ley 795 de 2003.

1. Establecimientos de crédito: hace referencia a aquellas entidades financieras cuya función principal consiste en captar recursos del público a través de depósitos, a la vista o a término, para colocarlos nuevamente por medio de préstamos, descuentos, anticipos, entre cualquier otra transacción que tenga, por objeto o por efecto, una operación activa de crédito.

   Dentro de los establecimientos de crédito, se encuentran: (i) establecimientos bancarios; (ii) corporaciones financieras; (iii) corporaciones de ahorro y vivienda (en adelante "CAV") (iv) compañías de financiamiento; y (vi) cooperativas financieras.

   Se debe resaltar que, en la actualidad, no existen CAV que se encuentren activamente licenciadas, pues, según lo establecido en el artículo 5 de la Ley 546 de 1999, estas fueron transformadas a establecimientos bancarios.

2. Sociedades de servicios financieros: son entidades financieras, cuyo objetivo principal consiste en la prestación de servicios financieros relacionados con la actividad financiera, bursátil, aseguradora o cualquier otra que esté relacionada con el manejo o aprovechamiento de recursos captados de los ahorradores.

   Son sociedades de servicios financieros las siguientes: (i) las sociedades fiduciarias; (ii) los almacenes generales de depósito; (iii) las Administradoras de Fondos de Pensiones (en adelante "AFP"); y (iv) sociedades de intermediación cambiaria y de servicios financieros especiales (en adelante "SICSFE").

3. Sociedades de capitalización: fueron concebidas como entidades financieras cuyo objeto principal consistía en la estimulación del ahorro mediante la creación de capitales determinados mediante la realización de desembolsos únicos o periódicos realizados por los ahorradores. Si bien su regulación se mantiene vigente, en la actualidad algunas de ellas se encuentran en desarrollo de "Programas de Desmonte Progresivo"[5].

4. Entidades aseguradoras e intermediarios de seguros y reaseguros:

   a. Las entidades aseguradoras son entidades financieras que, a través de la celebración de contratos de seguros, se

5 Resolución 2245 de 2024 expedida por la Superintendencia Financiera de Colombia, a través de la cual, se autoriza el desmonte progresivo de "Colmena Capitalizadora S.A.". Resolución 1406 de 2019, expedida por la Superintendencia Financiera de Colombia, a través de la cual, se autoriza el desmonte progresivo de "AXA Colpatria Capitalizadora S.A.".

comprometen a indemnizar o cubrir determinados eventos a cambio de un pago (prima).

b. Los intermediarios de seguros son personas, naturales o jurídicas, que están autorizadas para promover, asesorar y gestionar la celebración o renovación de contratos de seguro en nombre de una o varias aseguradoras.

c. Los intermediarios de reaseguros son compañías que actúan como un puente entre aseguradoras y reaseguradoras promoviendo, negociando y renovando la celebración de contratos de reaseguro.

Respecto al funcionamiento de la regulación financiera, es fundamental considerar el rol y funciones de diferentes entidades que intervienen en su formulación. Como se mencionó anteriormente, de acuerdo con el artículo 335 de la Constitución Política, las actividades financiera, bursátil, y cualquier otra que implique el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos de captación, deberán ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley. En consecuencia, el Congreso de la República cumple un papel clave.

Específicamente, el Congreso cumple un rol clave frente a la expedición de la Ley que regule la intervención del Gobierno en este mercado. En concreto, el Congreso, como director económico, debe determinar las facultades de intervención en la economía que le merecen al Estado enfocándose, en cualquier caso, en asegurar la prevalencia de los intereses nacionales sobre los intereses particulares y la consecución de objetivos como la democratización del crédito.

Una de las principales facultades del Congreso frente a la regulación financiera, radica en la expedición de leyes marco. De acuerdo con el artículo 150 de la Constitución Política, el Congreso de la República tiene la facultad para dictar normas generales que señalen los objetivos y criterios a los que debe sujetarse el Gobierno en lo que se refiere a *"Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público". Como* señala la Corte Constitucional[6], en la práctica, la expedición de una ley marco implica una distribución de poderes y facultades legislativas entre el Congreso y el Gobierno Nacional. Particularmente, mientras que el Congreso determina los principios generales, el Presidente expide los decretos ejecutivos destinados a reglamentar los asuntos a los que se refiere la ley.

6 Sentencia C-133 de 1993. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-133-93.htm

Muestra de lo anterior, es la facultad del Congreso para regular el poder liberatorio de la moneda de curso legal[7], dictar las leyes que determinen el ejercicio de las funciones del Banco de la República y las normas con sujeción a las cuales el Gobierno expedirá los estatutos del Banco[8]. Del mismo modo, el Congreso también puede dictar normas que regulen las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público[9]. Si se considera también que el Congreso cuenta con la posibilidad de disponer frente a la expedición de las leyes frente al presupuesto al nivel nacional, la planeación e intervención económica es plausible concluir que el Congreso cuenta con una buena parte de las funciones económicas desde su potestad legislativa[10].

De esta forma, una vez dispuesto el marco regulatorio por parte del Congreso, es claro que el Gobierno Nacional, encabezado por el Presidente de la República, debe expedir la regulación pertinente a la actividad financiera, bursátil y aseguradora y a su intervención en la misma. Esta segmentación de funciones entre el poder legislativo y el ejecutivo, responde al dinamismo y constante cambio que tiene la actividad financiera por naturaleza. Por ello, la Constitución reconoce la importancia de que la expedición de la regulación perteneciente a esta industria también sea dinámica y expedita[11].

Con base en lo anterior, sobre la expedición de la Ley 35 del 5 de enero de 1993. Esta fue la primera iniciativa legislativa, expedida de manera posterior a la Constitución Política de 1991, en virtud de los cuales se establecieron los primeros lineamientos frente a la intervención del Gobierno Nacional "*para regular las actividades financiera, bursátil y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público y se dictan otras disposiciones en materia financiera y aseguradora*".

En este sentido, la Ley 35 de 1993 constituyó el punto de partida del esquema moderno de intervención estatal en las actividades financiera, aseguradora y bursátil, al definir los objetivos, criterios y alcances bajo los cuales el Gobierno Nacional puede regular dichas actividades. Esta ley clarificó la finalidad pública de la actividad financiera al exigir que su desarrollo responda al interés público[12] y estructuró los principales instrumentos regulatorios del Ejecutivo, tales como la autorización de operaciones, límites patrimoniales, requisitos de solvencia, reglas de divulgación y sanciones pecuniarias[13].

---

7 Numeral 13 del artículo 150 de la Constitución Política.

8 Artículo 373 de la Constitución Política.

9 Literal d) del artículo 150 de la Constitución Política.

10 Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992. Corte Constitucional, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

11 Sentencia C-013 del 21 de enero de 1993. Corte Constitucional, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

12 Literal a) del artículo 1 de la Ley 35 de 1993.

13 Artículos 3 al 7 de la Ley 35 de 1993.

Asimismo, estableció objetivos expresos de intervención estatal como la protección de usuarios, ahorradores y depositantes, la transparencia en las operaciones, la solvencia patrimonial, la eficiencia y libre competencia y la democratización del crédito. Además, definió los límites del poder regulatorio del Gobierno al prohibirle modificar elementos estructurales de las entidades financieras sin una habilitación legal expresa, tales como su objeto, forma societaria o causales de disolución, garantizando así un equilibrio entre potestad legislativa y regulación técnica.

Adicionalmente, la Ley 35 de 1993 redefinió la distribución institucional de competencias en materia financiera, al facultar al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda, la responsabilidad de ejercer las funciones de intervención y regulación ordinaria del sector[14]. Paralelamente, confirmó que la inspección, vigilancia y control corresponderían a la Superintendencia Bancaria y a la Superintendencia de Valores dentro de sus ámbitos de competencia[15] [16].

La ley también fortaleció la supervisión prudencial al ordenar la fijación de reglas sobre solvencia, divulgación financiera y supervisión consolidada de riesgos, y al establecer mecanismos para asegurar la divulgación amplia de la condición financiera de las entidades sometidas a procesos de enajenación. Finalmente, otorgó al Gobierno la facultad de integrar estas disposiciones dentro del EOSF, lo que permitió consolidar la estructura regulatoria que hoy rige al sistema financiero colombiano.

A partir del recuento anterior, es posible identificar que el marco legal del país ha separado las dos principales funciones de regulación y supervisión, en distintas entidades. Frente a la primera función, se establece que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda, participa en la elaboración de la regulación de las actividades financiera, bursátil, aseguradora, cooperativa, y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos del ahorro público, en coordinación con la Superintendencia Financiera de Colombia o de la Superintendencia de Economía Solidaria. Así mismo, el Ministerio de Hacienda define los objetivos de política pública que debe cumplir la regulación.

---

14 Artículos 8 y 33 de la Ley 35 de 1993.

15 Artículo 10 de la Ley 35 de 1993.

16 A través del Decreto 4327 de 2005, se dispuso la integración entre la Superintendencia Bancaria y la Superintendencia de Valores, para constituir la Superintendencia Financiera de Colombia, como organismo técnico adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, conformado por los bienes, derechos y obligaciones de ambas superintendencias y por los ingresos previstos en el propio decreto, definiéndose además un nuevo objeto, funciones generales y estructura orgánica para ejercer la inspección, vigilancia y control de las actividades financiera, bursátil, aseguradora y demás relacionadas con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público.

Al respecto, de esta función sobresale la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (en adelante "URF"). La URF fue creada a través del Decreto 4172 de 2011 como una instancia técnica de preparación normativa en relación de las facultades de reglamentación del Gobierno frente a las actividades descritas anteriormente. En la práctica, el trabajo de la URF se fundamenta en un ciclo integral de producción normativa que abarca desde la elaboración de estudios técnicos, jurídicos y económicos para sustentar la intervención del Gobierno Nacional, hasta la redacción de proyectos regulatorios y el acompañamiento legislativo.

Ahora bien, frente a la función de supervisión se destaca el rol de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC). La SFC es un organismo técnico adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, a través de la cual, el Presidente ejerce la inspección, vigilancia y control de las entidades que realizan la actividad financiera y aseguradora en el país[17].

Dentro de sus objetivos, la SFC está encargada de supervisar el sistema financiero en Colombia con el propósito de preservar su estabilidad, seguridad y confianza, así como promover, organizar y desarrollar el mercado de valores colombiano y proteger a los inversionistas, ahorradores y asegurados que hagan parte del mismo[18]. Asimismo, es importante destacar que, según lo previsto en el numeral 2 del artículo 325 del Decreto 663 de 1993 (EOSF) y el parágrafo 3 del artículo 75 de la Ley 964 de 2005 determinan el listado de las entidades financieras que se encuentran bajo la inspección y vigilancia de la SFC. Con base en esta consideración, las funciones de la SFC podrían compilarse de la siguiente manera:

› **Funciones de aprobación u objeción para la constitución y funcionamiento de entidades financieras:** se refieren a los trámites, exigencias y objeciones que pueden ser presentadas por la SFC en el marco de un trámite de solicitud de autorización de constitución de una entidad financiera[19].

Dentro de estas funciones, la SFC expide Listas de Chequeo con el fin de que la entidad vigilada, o los interesados en constituir una, remitan los documentos exigidos por la SFC para tal efecto. Una vez estos insumos son recibidos por la SFC, se remiten a la Delegatura respectiva o el Grupo de Autorizaciones, según sea el caso.

› **Funciones con respecto a la actividad de las entidades financieras bajo su vigilancia:** dentro de esta sección de funciones, la SFC ejerce funciones específicas de autorización, control, supervisión

17 Artículo 320 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

18 Artículo 11.2.1.3.1 del Decreto 2555 de 2010.

19 Numeral 1 del Artículo 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

en materia de regulación prudencial y de gobierno corporativo de las entidades vigiladas[20].

En resumen, se encuentran: (i) las aprobaciones de inversiones de capital; (ii) el régimen de promoción y publicidad de productos y servicios financieros del exterior; (iii) la autorización de ramos pólizas y tarifas de las entidades aseguradoras y reaseguradoras; (iv) aprobación de planes de capitalización; (v) posesión y control de administradores; (vi) autorización para secciones de ahorro; (vii) supervisión de estados financieros; (viii) aprobación de liquidaciones voluntarias; (ix) ordenamiento de constitución de provisiones o reservas adicionales para el cubrimiento de pérdidas.

Cómo se puede entrever, las funciones con respecto a la actividad de las entidades financieras, se relacionan directamente con cuestiones operativas del giro ordinario de sus negocios. No obstante, requieren de un seguimiento detallado por parte de la SFC en la medida en que afectan, directa o indirectamente, a la entidad vigilada en materia: (i) jurídica; (ii) contable; o (iii) financiera.

› **Funciones de control y vigilancia:** hace referencia a aquellas funciones a través de las cuales la SFC ejerce funciones de control y vigilancia para garantizar el cumplimiento normativo, la adecuada administración de riesgos, la transparencia contable entre otras disposiciones aplicables a sus entidades vigiladas[21].

Resulta necesario destacar que, dentro de este grupo de funciones, la SFC está habilitada para instruir a las entidades que se encuentran bajo su vigilancia en relación con la forma de cumplimiento del marco normativo que les resulte aplicable. En desarrollo de ello, puede establecer criterios técnicos y jurídicos que no sean contrarios a las Leyes o Decretos expedidos por el Congreso de la República o el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, según sea el caso.

› **Funciones residuales:** existen dos funciones residuales de la SFC que se relacionan con el ejercicio de sus facultades:

- *Facultad de supervisión:* La SFC cuenta con la facultad de realizar inspecciones in situ a las entidades que se encuentran bajo su vigilancia, pudiendo también exigir la remisión de la información que considere necesaria. Esto se materializa a través de la realización de interrogatorios y revisión de los documentos pertinentes para tal efecto.

20 Numeral 2 del artículo 325 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

21 Numeral 3 del artículo 325 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

- *Facultades de prevención y sanción:* La SFC puede ordenar la suspensión inmediata de actividades a sus entidades vigiladas, la imposición de sanciones y medidas preventivas o correctivas, tomas de posesión para administrar o liquidar entidades financieras y la exclusión de activos o pasivos reportados a través de sus estados financieros.

A partir de lo anterior, es posible identificar que la regulación del sistema financiero se ha configurado con el propósito de garantizar el correcto funcionamiento de este mercado a través de la intervención del Estado. En este proceso, como se describió anteriormente, intervienen diferentes actores con facultades diferenciadas pero complementarias: Gobierno Nacional, Congreso de la República, Ministerio de Hacienda y sus entidades adscritas: la URF y la SFC.

En la práctica, estas últimas dos entidades desempeñan las funciones de regulación y supervisión del sistema financiero de manera más directa. Sus actuaciones se enmarcan en el propósito de garantizar el funcionamiento ordenado, seguro y transparente del sistema financiero, promoviendo la confianza del público y protegiendo los intereses de los ahorradores en el mismo. Su estructura normativa y el robusto esquema de supervisión y regulación materializa la obligación en cabeza del Gobierno Nacional de proteger la actividad financiera, bursátil y aseguradora como de interés público.

No obstante, es necesario continuar fortaleciendo los marcos regulatorios y adaptando las metodologías de supervisión y vigilancia de la SFC sobre las entidades financieras, considerando los retos emergentes tales como la transformación digital y la aparición de nuevos actores y novedosos productos y servicios financieros. La evolución constante de estos elementos permitirá que Colombia consolide un sistema financiero inclusivo, actualizado y sostenible con tendencias internacionales y el auge de la economía internacional.

B. Diagnóstico:

¿Cuáles son los desafíos del modelo de regulación y supervisión financiera actual?

Respuesta corta: Las nuevas dinámicas del sistema financiero han reconfigurado los objetivos de supervisión y regulación. Ante la creciente digitalización de los servicios financieros, y la necesidad de profundizar la inclusión financiera, se ha configurado una nueva aproximación que defiende la relevancia de la promoción de la competencia en este mercado. En Colombia, el modelo de regulación y supervisión ha permitido crear las condiciones para un sistema financiero sólido y estable. Sin embargo, el modelo se enfrenta a una serie de desafíos: su limitada capacidad de adaptación frente a la transformación digital. La estructura actual no se ajusta fácilmente a los nuevos modelos de negocio tecnológicos, lo que genera vacíos regulatorios, asimetrías competitivas, y barreras de entrada para actores innovadores. Estos retos limitan el potencial del sistema para responder con agilidad y fomentar la competencia.

El modelo de regulación y supervisión financiera en Colombia, basado en principios constitucionales sólidos, ha cumplido históricamente con su objetivo de garantizar la estabilidad, seguridad y confianza del sistema financiero con los inversionistas y ahorradores. Este enfoque ha permitido consolidar un marco institucional robusto, donde la SFC juega un rol central en la inspección, vigilancia y control de las entidades que se encuentran bajo su vigilancia. No obstante, este modelo presenta desafíos crecientes frente a un entorno financiero en rápida transformación, caracterizado por la digitalización en el ofrecimiento de productos y servicios financieros, el surgimiento de nuevos actores innovadores y una demanda creciente por servicios financieros más accesibles e inclusivos para sectores poblacionales históricamente excluidos.

Al considerar el funcionamiento del sistema financiero a nivel internacional, es usual identificar que los tomadores de decisión se enfrentan a una disyuntiva. La relevancia sistémica de las actividades financieras, exigen que los participantes cumplan con requisitos altos lo que puede conducir a la concentración del mercado. Colombia no es la excepción.

Como se mencionó anteriormente, el Gobierno Nacional y las distintas entidades han orientado su intervención con el propósito de preservar: (i) la estabilidad económica; (ii) proteger el ahorro del público; y (iii) fomentar la democratización del crédito. En realidad, en Colombia, el mercado financiero ha experimentado una alta concentración en la cuota de mercado perteneciente a los principales establecimientos bancarios del país.

En 2020 el 68.7% de los activos bancarios se concentraron en los cuatro bancos más grandes del país[22].

Esta concentración en el sector financiero implica un reto adicional para el regulador, pues, su manejo e intervención del sector debe en cualquier caso asegurar que no se materialice ningún riesgo que potencialmente pueda afectar la estabilidad del sistema financiero. Por ello, la regulación ha determinado que las entidades financieras (concretamente los establecimientos de crédito) deben monitorear los siguientes riesgos:

> **Riesgo crediticio:** consiste en la posibilidad de que un establecimiento de crédito pueda incurrir en pérdidas y se disminuya el valor de su Patrimonio Técnico como consecuencia de que sus deudores incumplan, total o parcialmente, el pago oportuno de sus obligaciones[23].

> **Riesgo de mercado:** la posibilidad de que un establecimiento de crédito incurra en pérdidas y se disminuya el valor de su Patrimonio Técnico como consecuencia de cambios en el precio de los instrumentos financieros en los que dicha entidad cuente con una posición dentro o fuera del balance[24].

> **Riesgo operacional:** se da cuando un establecimiento de crédito puede presentar pérdidas y, por ende, se disminuye el valor de su Patrimonio Técnico como consecuencia de la inadecuación o fallos de los procesos, el equipo humano y/o sus sistemas internos o por hechos externos a la entidad.

Si bien estas exigencias en materia prudencial han permitido que los establecimientos de crédito (y en general las instituciones financieras) en Colombia gocen de un margen de solvencia cauteloso y robusto, este marco normativo puede haber derivado en una sobrerregulación prudencial. La imposición de altos requerimientos de capital y liquidez, junto con la concentración de créditos por deudor ha reducido la probabilidad de que se configure una quiebra bancaria, pero, a costa de potencialmente desincentivar la toma de riesgos productivos en el sector financiero.

En otras palabras, actualmente, las entidades financieras, y especialmente los establecimientos de crédito, muestran señales de reticencia a expandir su cartera hacia sectores más riesgosos (Mipymes, hogares de bajos ingresos, entre otros) o a innovar en el ofrecimiento de productos y servicios financieros, por el elevado costo regulatorio que esto implica. Esta situación plantea, de un lado, un delicado equilibrio en el que Colombia cuenta

---

22 Arvai, Zsofia; Letelier, Raquel Alejandra. Colombia - Financial Sector Assessment Program: Technical Note - Competition in the Financial Sector (English). Washington, D.C.: World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/099835004192236053

23 Literal a) del artículo 2.1.1.3.1. del Decreto 2555 de 2010.

24 Literal b) del artículo 2.1.1.3.1. del Decreto 2555 de 2010.

con una regulación rígida que asegura la estabilidad al interior del sector financiero, pero, por otro lado, podría estar limitando la competencia y la innovación al interior del mismo.

I. Competencia

Es por este motivo que se hace necesario instaurar un mandato de competencia expreso para que la intervención del Gobierno Nacional en el sector responda a estos objetivos. Lo anterior, requiere que las entidades que intervienen, tanto en la regulación como en la supervisión, busquen crear las condiciones materiales para impulsar la entrada de nuevos actores en el mercado, así como el desarrollo de productos y servicios financieros innovadores dirigidos a nuevos nichos de mercado que no habían sido explorados en el pasado por la banca tradicional.

Esta apuesta se enmarca en las crecientes consideraciones sobre la importancia de la competencia y la inclusión financiera como objetivos de la regulación financiera. Particularmente, instituciones como Alliance for Financial Inclusion (AFI por sus siglas en inglés) defienden la importancia de la regulación financiera inclusiva se formule desde una óptica de competencia[25]. Particularmente, se propone que la regulación además de buscar proteger la estabilidad del sistema, impulsar la digitalización y la protección del consumidor, tome medidas claras para romper con las dinámicas de concentración en los mercados financieros.

Frente a este punto, el caso del Banco Central de Brasil presenta un ejemplo relevante de cómo un mandato institucional expreso puede integrar explícitamente la promoción de la competencia dentro de los objetivos del regulador financiero. La Lei Complementar nº 179 de 2021, que redefinió el marco institucional del Banco Central de Brasil, establece que, además de su objetivo fundamental de estabilidad de precios, la entidad debe garantizar la estabilidad y la eficiencia del sistema financiero. En la práctica regulatoria brasileña, esta noción de "eficiencia" ha sido interpretada como la obligación de estimular un entorno competitivo, reducir barreras de entrada, y promover condiciones que favorezcan la innovación y la provisión de servicios financieros a menor costo[26].

Este mandato ha permitido que el Banco Central de Brasil actúe como promotor activo de competencia mediante políticas regulatorias orientadas a transformar la estructura del mercado. Un ejemplo emblemático es PIX, el

25 AFI (21 de enero de 2025). Opinion - Inclusive financial regulation requires a competition lens. Disponible en: https://www.afi-global.org/opinion/inclusive-financial-regulation-requires-a-competition-lens/

26 Banco Central do Brasil. SFN: efficiency, stability, and its effects on the real economy (English). Brasília: Banco Central do Brasil. Disponible en: https://www.bcb.gov.br/en/publications/research_sfn

sistema de pagos inmediatos diseñado para reducir el poder de mercado de los grandes bancos, incentivar la interoperabilidad y abrir espacio a nuevos participantes no tradicionales. Asimismo, la implementación del Open Finance en este país ha sido acompañada por una agenda explícita de reducción de asimetrías competitivas, transparencia tarifaria y portabilidad de productos financieros, lo que ha impulsado la entrada de fintechs y aumentado la presión competitiva sobre los incumbentes.

En el caso colombiano, se debe resaltar que la regulación ha buscado impulsar desde su mandato constitucional objetivos asociados a la democratización del crédito y la inclusión financiera. Sin embargo, no existe un mandato explícito similar, lo que puede actuar como un limitante para que el Gobierno Nacional adopte decisiones regulatorias con un propósito deliberado de fomentar la competencia. Es fundamental resaltar que, a pesar de lo anterior, el Gobierno Nacional sí ha buscado impulsar marcos regulatorios innovadores como el Sistema de Finanzas Abiertas que no solo tiene un objetivo explícito de inclusión financiera sino de competencia.

No obstante, la experiencia brasileña demuestra el valor de un mandato explícito e integral de competencia en la formulación de la regulación financiera. En Colombia la ausencia de una aproximación integral con este objetivo, puede limitar el potencial de las iniciativas impulsadas por el Gobierno Nacional. En el caso brasileño, este mandato permitió al regulador actuar con mayor claridad jurídica y legitimidad institucional para promover la innovación, reducir costos para los consumidores, impulsar la interoperabilidad y facilitar la entrada de nuevos actores. Incorporar un mandato semejante en Colombia podría contribuir a un sistema financiero más dinámico, competitivo y adaptado a la evolución tecnológica del mercado.

II. Ingreso de nuevos actores

Desde 2019, doce entidades financieras han sido constituidas en el país. De las cuales, cinco corresponden a establecimientos bancarios, seis a compañías de financiamiento y una a SEDPEs. Ante este panorama, es posible concluir que el ingreso al mercado financiero en Colombia puede plantear retos por sus elevadas exigencias a nivel regulatorio y de capital[27]. En promedio, fueron constituidas dos entidades financieras por año, cifra que resulta preocupante considerando la escalabilidad de nuevos actores a nivel mundial producto del desarrollo de la industria fintech a nivel mundial.

Esta situación plantea la necesidad de revisar integralmente si los trámites y requisitos exigidos por la regulación, actualmente crean las condiciones suficientes para impulsar la entrada de actores financieros innovadores.

27 Datos de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Al respecto, se debe mencionar que Colombia ha adoptado un enfoque que reconoce la existencia de actores novedosos en el sistema financiero, como los Proveedores de Servicios de Pagos o los Adquirentes no Vigilados, sin necesidad de exigir un proceso de licenciamiento ante la SFC.

Lo anterior, llama la atención sobre la necesidad de revisar integralmente los requisitos, trámites y un posible modelo de licenciamiento que genere condiciones materiales para la entrada de nuevos actores. Este último punto puede fomentarse a través de la incorporación de un nuevo modelo de licenciamiento que se fundamente en el otorgamiento de licencias de constitución y funcionamiento que reflejen el modelo de licenciamiento modular. Así, si una entidad está interesada en constituirse en Colombia como entidad financiera, podría abonar parte del capital exigido para un establecimiento de crédito en específico y ofrecer un rango limitado de los productos y servicios financieros que le estén autorizados según el capital sobre el cual disponga.

La restricción estructural derivada del esquema de licencias vigente no solo limita la entrada de nuevos jugadores, sino que genera un problema más profundo: una industria financiera que innova poco, avanza lentamente y opera bajo una dinámica en la que la competencia efectiva es reducida. La ausencia de mecanismos que permitan experimentar, iterar y escalar modelos de negocio de manera progresiva conlleva que los servicios financieros tradicionales se mantengan con una oferta limitada, costos relativamente altos y menores incentivos para adoptar tecnologías emergentes.

El resultado es un mercado menos dinámico, donde los productos evolucionan con lentitud y las soluciones digitales, particularmente aquellas orientadas a inclusión, pagos, crédito alternativo o servicios especializados, encuentran barreras que inhiben su desarrollo temprano.

Este rezago regulatorio también genera un impacto negativo sobre la capacidad del país para atraer inversión y talento especializado. Sin un esquema flexible que facilite pruebas controladas y expansión gradual, los modelos de negocio innovadores se ven forzados a iniciar operaciones en jurisdicciones más competitivas y luego evaluar si una eventual entrada a Colombia es viable. En consecuencia, el mercado local pierde oportunidades de sofisticación tecnológica, de competencia basada en eficiencia y de adopción de mejores prácticas internacionales en materia de gestión de riesgos, arquitectura digital y experiencias de usuario.

Precisamente, la implementación de las licencias modulares es una práctica que ya ha sido demostrada en diversas jurisdicciones a nivel internacional:

> **Singapur:** el esquema regulatorio de la Autoridad Monetaria de Singapur (Monetary Authority of Singapore en inglés) estableció una autorización inicial denominada *Restricted Digital Full Bank* (R-DFB), que permite a nuevos participantes operar con límites en

depósitos, alcance de productos y capital mínimo, antes de escalar hacia una licencia de banco digital plena una vez cumplidos los hitos regulatorios[28].

Este enfoque facilita una entrada progresiva al mercado, reduce las barreras de capital inicial y promueve la innovación en el sistema financiero.

› **Reino Unido:** la Autoridad de Regulación Prudencial (*Prudential Regulation Authority* - PRA), junto con la Autoridad de Conducta Financiera (*Financial Conduct Authority* - FCA), operan un proceso de autorización para nuevos bancos que incluye una fase de *mobilisation*, durante la cual la entidad autorizada opera con restricciones (por ejemplo, capital reducido o restricciones de productos) mientras completa su preparación operativa, de gobierno y de riesgos, para luego obtener la licencia plena. Esta estructura fomenta la competencia mediante una entrada regulada y gradual al mercado bancario[29].

› **Suiza:** la Autoridad Suiza de Supervisión del Mercado Financiero (*Swiss Financial Market Supervisory Authority* - FINMA) introduce la categoría de FinTech licence bajo el art. 1b de la Banking Act, la cual permite aceptar depósitos hasta CHF 100 millones bajo condiciones simplificadas (por ejemplo, sin inversión de los fondos ni pago de intereses) en comparación con una licencia bancaria tradicional. Esta licencia ligera está diseñada para impulsar modelos fintech innovadores que no requieren inicialmente un marco bancario completo, facilitando la entrada al ecosistema financiero bajo supervisión regulada[30].

Un marco de licenciamiento modular permitiría corregir estos retos al habilitar una ruta clara, proporcional y escalable para la entrada de nuevos actores. Este tipo de esquema reduce la incertidumbre regulatoria, promueve la innovación temprana y favorece la creación de productos financieros más competitivos y adaptados a las necesidades de los consumidores. Sin esta herramienta, la innovación permanece restringida a un número reducido de entidades capaces de absorber altos costos regulatorios, manteniéndose un sistema financiero robusto, pero poco dinámico y con limitadas oportunidades de transformación.

---

28 Monetary Authority of Singapore. Digital Full Bank Framework – Annex A (English). Singapore: Monetary Authority of Singapore. Disponible en: https://www.mas.gov.sg/-/media/Annex-A-Digital-Full-Bank-Framework.pdf

29 Prudential Regulation Authority; Financial Conduct Authority. New Bank Authorisation Process (English). London: Bank of England. Disponible en: https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/new-bank-start-up-unit/new-bank-authorisation-process

30 Swiss Financial Market Supervisory Authority – FINMA. FinTech Licence under Article 1b of the Banking Act (English). Bern: FINMA. Disponible en: https://www.finma.ch/en/authorisation/fintech/fintech-bewilligung/

III. Modelos de reporte de información

Un elemento adicional que evidencia las tensiones del modelo regulatorio vigente es la profunda asimetría entre el ritmo de innovación tecnológica en la industria financiera y la estructura normativa que regula la operación y supervisión de las entidades vigiladas. Mientras los productos, servicios y arquitecturas tecnológicas del sector fintech evolucionan con rapidez (particularmente en segmentos como pagos digitales, crédito alternativo, open finance e inteligencia artificial), el régimen de reporte se mantiene articulado a esquemas tradicionales, formatos rígidos y requerimientos de información que no responden a los principios de proporcionalidad y materialidad que debería observar una supervisión moderna basada en los riesgos determinados en el artículo 2.1.1.3.1. del Decreto 2555 de 2010.

Este desajuste regulatorio se hace más evidente al contrastarlo con los avances internos que la propia SFC ha realizado en materia de innovación y uso de inteligencia artificial. No solo fue creado un Centro de Excelencia en Inteligencia Artificial, sino que, desde el mismo, se ha impulsado el desarrollo de casos de uso en el ejercicio de la supervisión y control que realiza la SFC en el sistema financiero. Entre otros, la SFC ha incluido las siguientes iniciativas[31]:

› **Detección de anomalías en transacciones financieras:** se aplican modelos de aprendizaje para identificar patrones atípicos en las transacciones reportadas por entidades vigiladas. La herramienta analiza grandes volúmenes de datos operacionales y transaccionales para detectar comportamientos inusuales que puedan sugerir fraude, manipulación, fallas operativas o incumplimientos normativos.

Objetivo: mejorar la capacidad de la SFC para priorizar alertas, disminuyendo la dependencia de métodos tradicionales basados en muestreo y revisiones manuales. La SFC reporta un nivel de precisión del 85%, con una tasa de falsos positivos del 30%, y trabaja en la consolidación de una base de datos más robusta y en la migración de los modelos a infraestructura en la nube para incrementar confiabilidad y escalabilidad.

› **Evaluación de riesgos asociados a LA/FT con modelos de IA:** a través de IA la SFC evalúa los modelos de prevención de riesgos asociados al LA/FT con mayor precisión y consistencia. El modelo de IA incorpora variables relacionadas con comportamiento

31 Superintendencia Financiera de Colombia. *Centro de Excelencia en nuevas tecnologías como herramienta para el desarrollo sostenible de productos que utilizan IA* (Iupana Day, 22 de mayo de 2025). Bogotá D.C.: Superintendencia Financiera de Colombia. Disponible en: https://www.superfinanciera.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=1076330

transaccional, segmentación de clientes, actividad económica y patrones históricos, generando puntajes de riesgo más homogéneos.

La herramienta reduce la variabilidad en 80%, lo que indica que los resultados del modelo son altamente consistentes frente a los análisis manuales que tradicionalmente presentan diferencias significativas entre equipos o supervisores. Este caso de uso fortalece la supervisión basada en riesgos y permite que la entidad aumente la calidad de sus inspecciones y planes de seguimiento.

› **Asistente de IA para la depuración normativa:** la SFC desarrolló una herramienta basada en procesamiento de lenguaje natural (NLP) para apoyar la depuración normativa, específicamente en el proceso de analizar, comparar y clasificar comentarios regulatorios que se generan en etapas de consulta pública.

El modelo identifica comentarios duplicados, similares o contradictorios, y evalúa la claridad del lenguaje normativo. Esto reduce tiempos de revisión, elimina redundancias y mejora la calidad del texto regulatorio emitido por la entidad. La SFC reporta un nivel de precisión del 99%, con mejoras sustanciales en la eficiencia del proceso y una notable disminución de errores por interpretación humana.

Una muestra adicional de la depuración normativa realizada por la SFC es la expedición de la nueva Circular Básica Jurídica en junio del 2025 a través de la Circular Externa 006 de 2025. En este proceso, la autoridad integró activamente herramientas de IA como asistente para perfeccionar la revisión, limpieza y reorganización del marco regulatorio consagrado en la Circular Básica Jurídica para las entidades financieras que se encuentran bajo su vigilancia.

A través de este uso de IA fue modernizada la técnica regulatoria, pues, se facilitó la tarea del regulador para identificar cargas normativas innecesarias, duplicidades regulatorias, obsolescencia y problemas de claridad normativa con una precisión difícil de alcanzar únicamente mediante revisión humana. Del mismo modo, fue alineada la regulación con los criterios establecidos en el CONPES 3816 y en la Ley 2085 de 2021[32].

Estos avances demuestran que la SFC sí cuenta con capacidades tecnológicas de última generación en su función supervisora; sin embargo, dicha modernización no se ha trasladado completamente a la estructura normativa que define los modelos de reporte de información ni a los formatos que deben cumplir las entidades vigiladas. De allí surge una paradoja

32 Comunicado de Prensa, 26 de junio de 2025. Superintendencia Financiera de Colombia.

estructural: la supervisión avanza hacia técnicas modernas de analítica, automatización y procesamiento inteligente, mientras el régimen de reportería sigue apoyado en esquemas documentales y procedimentales que no reflejan ni las necesidades de la supervisión digital ni las capacidades reales de las entidades (especialmente las fintech) para remitir información en formatos interoperables, digitales y estandarizados.

El resultado es un entorno de cumplimiento ineficiente, donde las entidades innovadoras enfrentan los mismos requerimientos y cargas que los conglomerados tradicionales, pese a diferencias sustanciales en escala, perfil de riesgo y madurez operacional. Asimismo, la falta de estandarización y digitalización en formatos como los M-LC-AUT limita la calidad y oportunidad de la información utilizada por la autoridad para análisis basados en IA, reduciendo la efectividad de los sistemas que la propia SFC está impulsando. Por lo tanto, modernizar el régimen de reporte no solo responde a una necesidad operativa del sector, sino que es coherente con el enfoque tecnológico que la SFC ya adoptó para la supervisión.

C. Propuestas para crear la regulación y supervisión financiera del futuro

Propuesta 1

Impulso a la innovación y competencia financiera

Explicación

La competencia y la innovación en el sistema financiero son esenciales para ampliar la inclusión financiera y fortalecer el crecimiento económico. La entrada de nuevos actores con propuestas de valor apalancadas en tecnología permite cerrar brechas de acceso y uso de servicios financieros, especialmente en segmentos tradicionalmente excluidos. Sin embargo, aunque el Decreto 2555 de 2010 define la estructura y funciones de la SFC, la norma no contempla un mandato explícito para promover la competencia en el mercado financiero, pese a que dicho mandato sí existe en la Constitución Política, el EOSF y la Ley 964 de 2005 en lo relativo al mercado de capitales en Colombia. Esta ausencia normativa ha limitado la capacidad de la SFC para intervenir proactivamente en la reducción de barreras de entrada y en la creación de condiciones que favorezcan la participación de nuevos agentes con modelos innovadores y sofisticados.

A partir de lo anterior, esta propuesta igualmente habilita al Gobierno Nacional para poner en marcha herramientas de política pública que impulsen la competencia y orienta una hoja de ruta para actualizar la regulación, incluyendo aquella asociada a la prevención de riesgos de lavado de activos, financiación del terrorismo y proliferación de armas. Al establecer un mandato claro y operativo en cabeza del regulador, se amplía el alcance de sus funciones y se garantiza que la promoción de la competencia sea un criterio transversal en el diseño y aplicación de la regulación financiera. Esto permitirá al Estado adoptar decisiones más coherentes, alineadas con la necesidad de un mercado dinámico, plural y orientado al bienestar de los consumidores financieros.

Propuesta

Opción 1:

Incluir un artículo dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030 que imponga la obligación por parte del Gobierno Nacional de fomentar la competencia e innovación en el sistema financiero colombiano actual:

"Artículo XX. Promoción de la Competencia y la Innovación para la Inclusión y el Bienestar Financiero. *El Gobierno Nacional promoverá el desarrollo la competencia y la innovación a través de servicios, proyectos y productos financieros basados en tecnologías emergentes que impulsen la competencia y la innovación en el sistema financiero, bajo los siguientes principios:*

1. *Principio de acceso universal a servicios financieros: El acceso universal a servicios financieros es una prioridad del Estado que debe garantizar y promover a través de iniciativas regulatorias que promuevan la adopción de nuevas tecnologías, la competencia y la innovación en el sistema financiero.*

2. *Principio de neutralidad tecnológica: modifíquese el numeral 6 del artículo 2 de la Ley 1341 del 2009, así: "El Estado garantizará la libre adopción de tecnologías en todos los ámbitos económicos y sociales, teniendo en cuenta recomendaciones, conceptos y normativas de los organismos internacionales competentes e idóneos en la materia, que permitan fomentar la eficiente prestación de servicios, contenidos y aplicaciones que usen Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y garantizar la libre y leal competencia, que su adopción sea armónica con el desarrollo ambiental sostenible, y se facilite la masificación del acceso de bienes y servicios a la población".*

3. *Principio de sana competencia: El Estado propiciará escenarios de libre y leal competencia que incentiven la inversión actual y futura en las tecnologías financieras y que permitan la concurrencia al mercado, con observancia del régimen de competencia, no discriminación, bajo precios de mercado y en condiciones de igualdad. El principio de no discriminación incluye la no discriminación entre tecnologías, medios o instrumentos de pago. Sin perjuicio de lo anterior, el Estado no podrá fijar condiciones distintas ni privilegios a favor de unos competidores en situaciones similares a las de otros y propiciará la sana competencia.*

4. *Principio de promoción de la innovación pública para el acceso universal a servicios tecnológicos financieros: El Estado promoverá iniciativas de innovación pública para el acceso universal a servicios tecnológicos financieros mediante la promoción de emprendimientos*

públicos y privados, así como, el establecimiento de reglas claras para facilitar la innovación pública en el país.

5. *Principio de proporcionalidad regulatoria: El Estado garantizará que las normas y exigencias aplicables a las actividades financieras y tecnológicas se definan con base en el nivel de riesgo, complejidad y naturaleza del servicio ofrecido, promoviendo así un entorno regulatorio flexible, inclusivo y equitativo. Este principio busca evitar cargas desproporcionadas para los nuevos modelos de negocio, especialmente aquellos de menor escala o impacto sistémico, permitiendo la innovación responsable y la competencia en igualdad de condiciones entre actores vigilados y no vigilados.*
6. *Establecer un marco normativo unificado y claro para el sector fintech (Regulado y no regulado), que garantice condiciones equitativas de regulación y supervisión para todos los actores del mercado, con el fin de promover la libre y leal competencia, evitar asimetrías regulatorias y fomentar la innovación financiera en condiciones de igualdad.*

***Parágrafo Primero**. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera expedirá un documento técnico donde se identifiquen los mecanismos y proyectos de actualización normativa y regulatoria para facilitar el acceso a tecnologías para la masificación financiera, por tardar, dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de esta ley, en las siguientes materias:*

(i) identificar barreras y oportunidades de mejora en la regulación financiera colombiana que impiden la competitividad, faciliten la reactivación económica y el establecimiento de negocios financieros en el país, y expedir la regulación que la modifique o actualice para los nuevos retos de la industria financiera local y global relacionado con temáticas como el esquema de datos abiertos para la inclusión financiera, la adopción masiva de pagos digitales inmediatos e interoperables, entre otros;

(ii) establecer medidas regulatorias para el acceso libre, sin discriminación y sin barreras a servicios financieros para personas y empresas; así mismo, establecer medidas que eliminen las barreras de entrada al sistema financiero por parte de nuevos actores no vigilados y fomenten el libre movimiento y elección de servicios y entidades para los consumidores financieros;

(iii) identificar oportunidades de simplificación y expedición de medidas regulatorias para el otorgamiento, expedición o regularización de nuevas licencias financieras para la prestación de servicios basados en tecnologías financieras o la provisión de servicios financieros globales desde Colombia para el mundo; y

(iv) facilitar los pagos y su interoperabilidad entre las diversas instituciones financieras y no financieras, incluyendo la facilitación de pagos de impuestos y tributos y aquellos para que las personas accedan a servicios públicos como el transporte masivo, el acceso a trámites y servicios del Estado, y en general, cualquier servicio relacionado con la Política de Gobierno Digital, y las iniciativas de transformación digital del Estado y de Ciudades Inteligentes."

Opción 2:

Modificación de los artículos 11.2.1.4.15 y 11.2.1.4.18 del Capítulo 4 del Título 1, del Libro 2 de la Parte 11 del Decreto 2555 de 2010 asignando formalmente el mandato de competencia a la Dirección de Investigación, Innovación y Desarrollo y la Subdirección de Regulación de la siguiente manera:

Redacción del artículo 11.2.1.4.15. actual	Redacción del artículo 11.2.1.4.15. propuesto
"ARTÍCULO 11.2.1.4.15. Dirección de Investigación, Innovación y Desarrollo. *Son funciones de la Dirección de Investigación, Innovación y Desarrollo, las siguientes:* *(...)* *11. Expedir las certificaciones de índole financiero o económico de competencia de la Superintendencia.* *12. Participar en los procesos del Sistema de Gestión Integrado de la Superintendencia en los que sea parte.* *13. Las demás que se le asignen y que correspondan a la naturaleza de la dependencia".*	***"ARTÍCULO 11.2.1.4.15. Dirección de Investigación, Innovación y Desarrollo.*** *Son funciones de la Dirección de Investigación, Innovación y Desarrollo, las siguientes:* *(...)* *11. Expedir las certificaciones de índole financiero o económico de competencia de la Superintendencia.* *12. Participar en los procesos del Sistema de Gestión Integrado de la Superintendencia en los que sea parte.* ***13. Coordinar investigaciones y estudios específicos en materia de competencia económica en el sistema financiero, incluyendo un análisis sobre las concentraciones que existan, la evaluación de barreras de entrada, la estructura del mercado financiero, eventos de abuso de posición dominante, en coordinación con otras direcciones técnicas o entidades públicas según se requiera.*** ~~*13.*~~ *14. Las demás que se le asignen y que correspondan a la naturaleza de la dependencia".*

Redacción del artículo 11.2.1.4.18. actual	Redacción del artículo 11.2.1.4.18. propuesto
*"**ARTÍCULO 11.2.1.4.18. Subdirección de Regulación.** Son funciones de la Subdirección de Regulación, las siguientes:* *(...)* *4. Realizar seguimiento a la actividad regulatoria en asuntos de interés de la Superintendencia y apoyar las actividades de relacionamiento institucional con el Congreso de la República.* *5. Participar en los procesos del Sistema de Gestión Integrado de la Superintendencia en los que sea parte.* *6. Las demás que se le asignen y que correspondan a la naturaleza de la dependencia*	*"**ARTÍCULO 11.2.1.4.18. Subdirección de Regulación.** Son funciones de la Subdirección de Regulación, las siguientes:* *(...)* *4. Realizar seguimiento a la actividad regulatoria en asuntos de interés de la Superintendencia y apoyar las actividades de relacionamiento institucional con el Congreso de la República.* *5. Participar en los procesos del Sistema de Gestión Integrado de la Superintendencia en los que sea parte.* ***6. Formular y proponer proyectos normativos orientados a promover la competencia en el sistema financiero, incluyendo cualquier aspecto relacionado con el funcionamiento de las entidades que se encuentran bajo su vigilancia y supervisión, estructuras de mercado y la eliminación de barreras de entrada, con base en los análisis técnicos realizados por las dependencias técnicas correspondientes.*** ~~*6.*~~ *7. Las demás que se le asignen y que correspondan a la naturaleza de la dependencia*

Justificación

La inclusión financiera, el acceso efectivo a servicios financieros formales y la eficiencia del sistema financiero colombiano dependen, en buena medida, de un entorno regulatorio que incentive la innovación y la competencia entre entidades tradicionales y nuevos participantes como las fintech y los neobancos. El sistema financiero colombiano no puede permanecer ajeno a las transformaciones tecnológicas que están redefiniendo la industria a nivel global. Esta propuesta habilita al Gobierno Nacional, en coordinación con el MinHacienda, el MinTIC, la SFC y la URF, para adoptar una política integral que armonice los esfuerzos institucionales y establezca reglas claras orientadas por principios de neutralidad tecnológica, libre competencia, acceso universal e innovación pública.

Adicionalmente, la iniciativa reconoce que la regulación financiera vigente requiere mayores niveles de coherencia, actualización y articulación interna. Los altos costos de cumplimiento normativo, la rigidez en la expedición de nuevas licencias y las dificultades para atraer inversión al sistema financiero han limitado la capacidad de modelos innovadores para escalar o incluso ingresar al mercado colombiano. En este contexto, resulta indispensable fortalecer la arquitectura regulatoria y supervisora, no únicamente mediante ajustes normativos, sino también a través de un enfoque institucional que incorpore explícitamente el mandato de competencia dentro de las funciones técnicas de la Superintendencia Financiera de Colombia y de la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera.

Incluir dicho mandato en la Dirección de Innovación, Investigación y Desarrollo y en la Subdirección de Regulación permitiría que estas dependencias analicen de manera sistemática las condiciones de competencia en el mercado financiero y generen recomendaciones o medidas correctivas orientadas a reducir barreras de entrada, corregir asimetrías regulatorias y promover la participación de nuevos agentes. Este enfoque también facilitaría un puente efectivo entre los hallazgos técnicos de la Dirección de Innovación y la formulación normativa, asegurando que las intervenciones regulatorias de la SFC respondan a evidencias claras, riesgos identificados y necesidades reales de competencia y eficiencia del mercado.

El fortalecimiento del mandato de competencia en la SFC encuentra precedentes internacionales relevantes. Un caso ilustrativo es el de Brasil, donde la Ley 12.865 de 2013 otorgó al Banco Central la responsabilidad expresa de promover la competencia, la inclusión financiera y la transparencia en los servicios de pago, lo cual constituyó uno de los pilares institucionales que permitió la creación, expansión y éxito de sistemas como PIX. Este tipo de modelos demuestra que la articulación entre innovación, competencia y supervisión puede acelerar transformaciones estructurales en los mercados financieros.

En conjunto, la propuesta permite al Estado anticiparse a los desafíos tecnológicos globales, generar condiciones habilitantes para la transformación digital del sector financiero y asegurar que los beneficios de la innovación se distribuyan equitativamente entre consumidores, empresas y el propio sistema. La modernización normativa e institucional es, por tanto, una condición necesaria para cerrar brechas estructurales, mejorar la competitividad internacional y consolidar un sistema financiero más abierto, transparente, dinámico e inclusivo.

Entidades encargadas:

Opción 1:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- Unidad de Regulación Financiera.
- Superintendencia Financiera de Colombia.

Opción 2:

- Superintendencia Financiera de Colombia.
- Unidad de Regulación Financiera.

Propuesta 2

Flexibilización en la información reportada a la SFC

Explicación

El régimen de reporte de información a la SFC ha evolucionado con altos niveles de complejidad, formatos desactualizados y cargas operativas que no siempre guardan relación con la naturaleza, escala o riesgo de las entidades vigiladas. Esta situación afecta especialmente a fintechs y neobancos, que afrontan exigencias equivalentes a las de conglomerados financieros que cuentan con una mayor participación sistémica, así como trámites lentos y reportes inconsistentes que elevan los costos de cumplimiento y dificultan la innovación.

A partir de este diagnóstico, la propuesta busca habilitar al Gobierno Nacional y a la SFC para simplificar, racionalizar y actualizar el régimen de información reportada, mediante la eliminación de duplicidades, la estandarización digital de formatos y la adopción de criterios proporcionales y diferenciados por nivel de riesgo. Con ello se garantiza una supervisión más eficiente y coherente, se reducen cargas administrativas innecesarias y se facilita la entrada y operación de nuevos actores sin comprometer la integridad ni la estabilidad del sistema financiero.

Propuesta

Instruir al Gobierno Nacional para que, en coordinación con la SFC, modernice el marco normativo relativo a la información reportada por las entidades vigiladas de la siguiente manera:

*"**Artículo XX.** El Gobierno Nacional, en coordinación con la Superintendencia Financiera de Colombia, revisará, actualizará y modernizará los instrumentos de reporte y listas de verificación aplicables a las entidades vigiladas, con el fin de eliminar duplicidades, simplificar exigencias y asegurar que los requerimientos sean proporcionales al riesgo y la naturaleza de cada entidad.*

La Superintendencia Financiera de Colombia, en ejercicio de las facultades previstas en el literal a) del numeral 3 del artículo 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y en los numerales 4 y 5 del artículo 11.2.1.4.2 del Decreto 2555 de 2010, expedirá listas de chequeo estandarizadas, digitalizadas y clasificadas por nivel de materialidad, señalando criterios técnicos y jurídicos para su diligenciamiento, así como los procedimientos necesarios para su adecuada aplicación. Estas listas deberán armonizarse con los formatos M-LC-AUT y demás instrumentos de reporte, garantizando eficiencia, consistencia regulatoria y adecuada administración de riesgos."

Justificación

El sistema financiero colombiano opera bajo un régimen de reporte que, aunque esencial para la supervisión prudencial, ha evolucionado con una estructura pesada, poco diferenciada y, en muchos casos, desalineada con las capacidades, modelos de negocio y niveles de riesgo de los neobancos. El uso de reportes que no reflejan la dinámica actual de los servicios financieros genera cargas operativas que afectan la competitividad del sector y desincentivan la entrada de nuevos participantes en el mercado. Las fintech y neobancos emergentes enfrentan exigencias diseñadas para entidades de gran escala o conglomerados tradicionales, lo que limita su capacidad para innovar, escalar y responder con agilidad a las necesidades del mercado. La ausencia de criterios proporcionales, así como de listas de chequeo digitalizadas y estandarizadas, también incrementa los costos de cumplimiento y dificulta la supervisión efectiva.

La modernización del régimen de reporte permite corregir estas fallas estructurales. La estandarización y digitalización de los formatos M-LC-AUT, la revisión integral de los reportes vigentes y la clasificación por niveles de materialidad garantizarán que la información solicitada sea pertinente, coherente con el riesgo y administrable por entidades de distintos tamaños y perfiles. Además, una racionalización de trámites permitirá superar inconsistencias como las identificadas en el Formato 530 frente a

la regulación de encaje, que hoy generan duplicidades y errores que afectan tanto a las SEDPEs como a la propia supervisión. Este enfoque también facilita la atracción de inversión extranjera, reduce barreras para trámites como capitalizaciones o posesiones de los funcionarios sujetos a esta formalidad y fortalece la transparencia de las operaciones sin incrementar la carga administrativa.

Las facultades normativas existentes permiten a la SFC adoptar este enfoque. La posibilidad de instruir a las entidades sobre el cumplimiento de sus obligaciones, fijar criterios técnicos y jurídicos y señalar procedimientos para administrar sus riesgos prevista en el EOSF[33] y el Decreto 2555 de 2010[34] habilita una modernización que no altera el marco institucional, pero sí mejora su eficiencia. Una supervisión basada en riesgos, apoyada en herramientas modernas, informes útiles y procedimientos más ágiles, fortalece la integridad del sistema, aumenta la calidad de la información disponible para la toma de decisiones y libera recursos que pueden destinarse a innovación, competencia y expansión de servicios financieros. Con ello se contribuye a un mercado más dinámico, transparente e inclusivo, alineado con las necesidades de un ecosistema financiero en transformación.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Superintendencia Financiera de Colombia.
- Unidad de Regulación Financiera.

Propuesta 3

Trámites inteligentes ante la SFC

Explicación

La SFC exige actualmente el cumplimiento de una serie de trámites regulatorios que afectan aspectos clave como la constitución, transformación, fusión, escisión, ampliación de licencias, e inscripción en registros

33 Literal a) del numeral 3 del artículo 326.

34 Numerales 4 y 5 del artículo 11.2.1.4.2.

de entidades vigiladas. Para ello, ha definido formatos y lineamientos documentales que deben ser atendidos por las entidades, incluyendo exigencias como traducciones oficiales, documentos apostillados, certificaciones notariales y firmas presenciales por parte de representantes legales o juntas directivas. Estas exigencias, en especial cuando se trata de actores internacionales o estructuras societarias complejas, generan demoras sustanciales en la radicación y validación de los trámites ante la entidad.

Este marco documental, si bien busca garantizar la transparencia y trazabilidad de la información, se ha convertido en una barrera operativa relevante que dificulta la entrada de nuevos jugadores al sistema financiero colombiano y retrasa procesos de innovación o consolidación empresarial. La ausencia de procesos más ágiles, digitales y adaptados a las realidades del entorno actual, limita la eficiencia institucional y afecta la competitividad del sistema frente a otras jurisdicciones con procesos más livianos y confiables

Propuesta

Revisión y simplificación del catálogo de trámites

Al tomar como base el catálogo de los sesenta y nueve trámites que actualmente están incorporados en la página de la SFC[35], es posible clasificarlos en:

1. **Trámites de alta materialidad**: se entienden como aquellos que, dada su naturaleza, implican un alto impacto en el funcionamiento y operación de la entidad vigilada (ej. Trámite 148. Conversión y Transformación de Entidades Vigiladas).

2. **Trámites de media materialidad;** hace referencia a los trámites que requieren de una aprobación tácita o informada por parte de la SFC (ej. Trámite 400. Programas Publicitarios - Régimen Individual).

3. **Trámites de baja materialidad:** aquellos trámites que requieren una notificación o un registro simple ante la SFC (ej. Estados Financieros Consolidados o de Ejercicio).

Con base en la anterior clasificación, podrían depurarse determinados trámites o eliminarse por completo aquellos que generen duplicidades o carezcan de un sustento legal actual, eliminando barreras en la presentación de información y generando una mayor eficiencia en la reportería y supervisión de la SFC.

35 Ver: https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/20821/industrias-supervisadasinteres-del-vigiladotramitestramites-que-requieren-autorizacion-aprobacion-o-acreditacion-de-la-sfc-20821/

Como ha sido mencionado anteriormente, la SFC ha incorporado diversos formularios para la remisión de la información necesaria para la validación de los cumplimientos de forma y de fondo para cada trámite. Al respecto, es importante considerar que se pueden incorporar formularios electrónicos que tengan un contenido digital para, de un lado, estandarizar la presentación de información y, del otro, validar automáticamente su contenido. Asimismo, es plausible introducir formatos uniformes para la remisión de ciertos documentos jurídicos (ej: Actas de Junta Directiva, Autorizaciones de Representantes Legales, entre otros) y financieros (ej: Estados Financieros Consolidados o de Ejercicio) que eliminen la interpretación del funcionario asignado al trámite correspondiente y la imposición de arbitrariedades que no están contempladas en la regulación. Así mismo, revisar cargas adicionales que se incorporan en dichos formatos sin que tengan origen en norma alguna.

Justificación

La estandarización y unificación de requisitos documentales para la presentación de trámites ante la SFC permitiría: (i) la eliminación de redundancia en requisitos para trámites relacionados (ej. fusiones entre compañías pertenecientes a un mismo grupo empresarial, registro de determinados movimientos accionarios al interior de una compañía, certificaciones del revisor fiscal sobre el cumplimiento de requisitos estatutarios en capitalizaciones del régimen general); (ii) la actualización en la presentación de información con base en avances tecnológicos y regulatorios; (iii) reducción de requisitos formales excesivos (apostillas, traducciones, notarizaciones) especialmente en los trámites que sean iniciados por inversionistas extranjeros; y (iv) la inexistencia de criterios de diferenciación por nivel de riesgo o impacto según el trámite que sea iniciado.

Es claro que reducir la carga documental y unificar criterios para la presentación de información es una iniciativa que no pretende reducir la carga informativa y de autorización que debe ser iniciada por las entidades que se encuentran bajo la vigilancia de la SFC. La propuesta versa sobre la implementación de medidas tendientes a la eficiencia y agilidad con respecto a la operación y el giro ordinario de las entidades financieras en Colombia, lo cual, implica una renovación profunda en las funciones de autorización de la SFC.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir un **Decreto** por la **Superintendencia Financiera de Colombia**.

Entidades encargadas:

- Superintendencia Financiera de Colombia.
- Unidad de Regulación Financiera.

Propuesta 4

Facilitando la incorporación de nuevos actores

Explicación

Según lo establecido en el artículo 80 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, para la constitución de entidades financieras en cualquiera de sus modalidades, se requiere la acreditación de determinados montos de capital que son actualizados de manera anual con base en el IPC total nacional promedio ponderado calculado por el DANE con corte a diciembre de cada año[36].

En la práctica, los montos acuñados en la tabla histórica de la SFC comprenden elevados costos de acceso y, por supuesto, una barrera de entrada a fintechs y otros agentes que estén buscando iniciar el trámite de obtención de una licencia ante la SFC. Muestra de ello, es que los denominados *"neobancos"* sean, en su mayoría, Compañías de Financiamiento[37] y otras fintechs vigiladas por la SFC sean SEDPEs pues, dentro de los establecimientos de crédito, el costo asociado a estas licencias es el que menos capital requiere aportar para la obtención de la licencia de constitución y funcionamiento.

36 Para 2025, los establecimientos bancarios deberán acreditar un capital mínimo de COP $140,254,000,000, las Compañías de Financiamiento de COP $36,140,000,000, las Sociedades Fiduciarias y Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos COP $10,652,000,000.

37 Valga mencionar que, según lo establecido en el artículo 2.2.1.2.7 del Capítulo 2 del Título 1, del Libro 2 del Decreto 2555 de 2010, "las Compañías de Financiamiento podrán captar recursos través de depósitos de ahorro a la vista o mediante la expedición de CDATs, siempre y cuando la respectiva institución alcance y mantenga un capital pagado y reserva legal no inferior al sesenta por ciento (60%) del capital mínimo requerido para la constitución de un establecimiento bancario" con lo cual, su capital pagado deberá ascender y mantenerse en COP $84,152,400,000.

Redacción del artículo 80 del EOSF actual	Redacción del artículo 80 del EOSF propuesto
*"**Artículo 80. Capital. 1.** Capitales mínimos de las instituciones financieras. Los montos mínimos de capital que deberán acreditarse para solicitar la constitución de las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, con excepción de los intermediarios de seguros, serán de cuarenta y cinco mil ochenta y cinco millones de pesos ($45.085.000.000) para los establecimientos bancarios; de dieciséis mil trescientos noventa y cinco millones de pesos ($16.395.000.000.) para las corporaciones financieras; de once mil seiscientos trece millones de pesos ($11.613.000.000) para las compañías de financiamiento comercial*; de tres mil cuatrocientos diecisiete millones de pesos ($3.417.000.000) (...)"*	*"**Artículo 80. Capital. 1.** Capitales mínimos de las instituciones financieras. Los montos mínimos de capital que deberán acreditarse para solicitar la constitución de las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, con excepción de los intermediarios de seguros, serán de cuarenta y cinco mil ochenta y cinco millones de pesos ($45.085.000.000) para los establecimientos bancarios; de dieciséis mil trescientos noventa y cinco millones de pesos ($16.395.000.000.) para las corporaciones financieras; de once mil seiscientos trece millones de pesos ($11.613.000.000) para las compañías de financiamiento comercial*; de tres mil cuatrocientos diecisiete millones de pesos ($3.417.000.000)* *(...)* ***Parágrafo 3o. La Superintendencia Financiera de Colombia podrá autorizar la constitución y funcionamiento de nuevos establecimientos de crédito bajo un esquema de licencias modulares, que permita a las entidades iniciar operaciones de manera limitada y progresiva según el alcance de su actividad. Para estos efectos, la Superintendencia definirá, mediante regulación de carácter general, únicamente los montos de capital mínimo que deberán acreditarse en cada módulo, atendiendo a criterios de proporcionalidad, escala y nivel de riesgo de las operaciones autorizadas.***

El cumplimiento del capital modular habilitará a las entidades para ampliar gradualmente el alcance de sus actividades, previa verificación por parte de la Superintendencia y sin perjuicio de las obligaciones generales de gobierno corporativo, gestión de riesgos y protección al consumidor previstas en el ordenamiento vigente.

Justificación

La implementación de un régimen de licencias modulares representa un avance regulatorio orientado a reducir las barreras de entrada para nuevos agentes del mercado financiero, facilitando el ingreso de nuevos modelos de negocio enfocados en la implementación y uso de tecnologías y fintechs que, bajo el régimen actual, enfrentan exigencias regulatorias homogéneas que no se ajustan a su nivel de riesgo ni a la escala de sus operaciones.

A través de la posibilidad de obtener licencias parciales y escalables, se permitiría que las fintechs inicien su actividad de manera acotada a lo estrictamente establecido al interior de su modelo de negocio, cumpliendo con requisitos proporcionales y progresivos según los umbrales que sean cumplidos a lo largo de su operación, lo cual, incentivaría la innovación y la formalización regulada en modelos de negocio emergentes e innovadores.

De igual forma, se fortalece el enfoque de supervisión proporcional por parte de la SFC, permitiendo una asignación más eficiente de los recursos disponibles para la vigilancia y el control, según el tipo de módulo y la complejidad del servicio ofrecido. En este sentido, la trazabilidad de un historial de cumplimiento de los estándares regulatorios en una licencia modular permite brindarle certeza al cumplimiento de estos agentes, lo cual, en principio, brinda eficiencias a la SFC en la examinación de la información requerida para el otorgamiento de una "licencia tradicional".

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Superintendencia Financiera de Colombia.
- Unidad de Regulación Financiera.

IX.

Identidad digital universal:

Desbloquear la inclusión financiera y la seguridad digital

A. Explicación:

¿Qué es la identidad digital y para qué funciona?

Respuesta corta: La identidad digital es un conjunto de atributos y credenciales electrónicas que permiten identificar de forma única a personas, organizaciones o activos en entornos digitales y físicos. Su función principal es autenticar de manera segura a los usuarios para facilitar el acceso a servicios financieros, gubernamentales y sociales, superando las limitaciones de los sistemas físicos tradicionales. Se caracteriza por ser interoperable, evolutiva, centrada en el usuario y respaldada por tecnologías como biometría, criptografía o incluso *web3*. Casos como el de la India, demuestran su potencial para ampliar la inclusión financiera, aunque también revelan la necesidad de una infraestructura pública digital para garantizar su correcta implementación.

La identidad digital se ha consolidado como una herramienta esencial para validar la identidad de personas, empresas y activos en entornos físicos y virtuales, garantizando interacciones seguras y confiables en distintos niveles y ámbitos del entramado social. Según el Banco Mundial[1], es "un conjunto de atributos y/o credenciales capturados y almacenados electrónicamente que identifican de manera única a una persona". Por su parte, el Marco sobre Infraestructura Pública Digital[2] la describe como "un medio para identificar o autenticar la verdadera identidad de una entidad, tanto en línea como fuera de línea", generalmente derivado de datos presentes en documentos legales oficiales. Este mecanismo constituye la puerta de acceso a derechos, servicios y beneficios en sectores como la banca, la salud, la educación o los servicios públicos.

1 World Bank. (2021). Digital ID to Enhance Financial Inclusion. Disponible en: https://documents1.worldbank.org/curated/en/099650005162214653/pdf/P16477001277440f10b8080dc6f51daf2dc.pdf

2 CCAF. (Julio de 2025). Digital Public Infrastructure and Digital Financial Services: Convergence, Landscape and Regulatory Considerations. Cambridge Centre for Alternative Finance. Disponible en: https://www.jbs.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2025/07/2025-ccaf-digital-public-infrastructure-and-digital-financial-services.pdf

La identidad digital surge como una respuesta directa a las limitaciones estructurales de los sistemas de identidad física, los cuales presentan múltiples desafíos en términos de seguridad, interoperabilidad y adaptabilidad. Estos sistemas tradicionales dependen de documentos físicos, como pasaportes o tarjetas de identificación, que son vulnerables a la falsificación, alteración, pérdida o robo. Además, funcionan de manera aislada, con información almacenada en silos no interconectados, lo que impide su uso eficiente en entornos múltiples. También son inflexibles, al codificar la identidad como un conjunto fijo y limitado de datos, y exponen a los usuarios a riesgos de sobreexposición, facilitando que actores ilícitos accedan a servicios mediante el uso indebido de documentos.

A diferencia de esta identidad tradicional basada en documentos físicos, la identidad digital se caracteriza por una serie de propiedades que la hacen más dinámica, segura e interoperable. Entre sus principales propiedades, el CCFA[3] destaca:

- Es digital por naturaleza, sus registros existen en formatos electrónicos y pueden ser gestionados directamente por el usuario.

- Está interconectada, lo que permite que la verificación de identidad pueda ser compartida entre distintas entidades mediante formatos estandarizados.

- Es flexible y evolutiva, ya que puede adaptarse al contexto e incorporar nueva información a lo largo del tiempo.

- Es segura, gracias al uso de tecnologías criptográficas y protocolos avanzados que protegen los datos frente a accesos no autorizados, manipulaciones o pérdidas.

- Está centrada en el usuario y diseñada para preservar la privacidad, lo que implica que las personas pueden controlar qué datos comparten, con quién, y en qué medida, revelando solo lo estrictamente necesario para cada operación.

- Y permite la conectividad directa entre los proveedores de identidad y las entidades que requieren verificarla, eliminando intermediarios y reduciendo fricciones en las transacciones digitales.

3 Ibid.

Además, la identidad digital no es una entidad monolítica ni estática, sino una colección estructurada de atributos individuales que describen a una persona, organización o activo y determinan en qué tipos de transacciones puede participar[4]. Estos atributos pueden clasificarse en tres grandes categorías:

› **Atributos inherentes,** que son intrínsecos a la entidad y no dependen de relaciones externas. En el caso de los individuos, incluyen características como la fecha de nacimiento, el sexo o las huellas dactilares. Para las entidades legales, pueden corresponder al tipo de industria, el estado del negocio o su naturaleza jurídica. En el caso de activos, se refieren a su estructura, tipo o emisor.

› **Atributos acumulados,** que se generan o modifican a lo largo del tiempo como resultado de la actividad o experiencia de la entidad. Para personas naturales, esto abarca historial de salud, trayectorias laborales o comportamientos de consumo. En organizaciones, incluye registros contables, antecedentes regulatorios o reputacionales. Para activos, comprende el historial de propiedad, movimientos, transacciones o calificaciones.

› **Atributos asignados,** que se otorgan desde el exterior y establecen vínculos con otros sistemas o instituciones. Entre ellos se encuentran los números de identificación personal (como cédulas o pasaportes), direcciones electrónicas, cuentas bancarias o identificadores únicos emitidos por plataformas o entidades reguladoras. En personas jurídicas, pueden incluir códigos de registro, datos de jurisdicción legal o identificadores fiscales. Para activos, se manifiestan en etiquetas, códigos de rastreo o registros de custodia.

El valor de estos atributos reside en que pueden ser verificados, compartidos y utilizados de forma controlada y segura, permitiendo construir una representación digital confiable y reutilizable de la identidad. Este modelo facilita no solo la autenticación, sino también la autorización contextualizada, la personalización de servicios y la interoperabilidad entre sistemas heterogéneos. Asimismo, refuerza la noción de una identidad digital modular, evolutiva y centrada en el usuario, donde cada transacción puede requerir y revelar únicamente aquellos atributos necesarios, preservando la privacidad e integridad de la información personal o institucional.

La identidad digital constituye un habilitador crítico para las transacciones en entornos digitales, al permitir que personas, organizaciones o activos demuestren ante terceros que poseen los atributos requeridos para participar en una interacción determinada. Su funcionamiento se

4 World Economic Forum. (2016). A Blueprint for Digital Identity. World Economic Forum. Disponible en: https://www3.weforum.org/docs/WEF_A_Blueprint_for_Digital_Identity.pdf

articula en torno a tres componentes esenciales: autorización, atributos y autenticación[5].

Primero, establece los requisitos que debe cumplir el usuario (como una edad mínima, una dirección válida o una afiliación específica); luego, permite presentar evidencia verificable de esos atributos, que son evaluados por la contraparte en términos de fiabilidad y relevancia; finalmente, se autentica que dichos atributos corresponden efectivamente a la entidad que los presenta, permitiendo completar la transacción de forma segura. Este modelo reduce riesgos, fortalece la confianza y mejora la eficiencia en ecosistemas digitales cada vez más dinámicos.

En el sector financiero, particularmente en el ecosistema fintech, la identidad digital representa una solución estratégica frente a las limitaciones de los sistemas tradicionales de identificación. Al ofrecer una forma segura, automatizable y verificable de establecer identidad, facilita procesos críticos como la apertura de cuentas, la evaluación crediticia y la validación de pagos, reduciendo fricciones operativas, duplicidades y errores en entornos completamente digitales. Además, permite adaptar los niveles de autenticación al perfil del usuario y refuerza el cumplimiento normativo, constituyéndose en una infraestructura clave para el crecimiento seguro, ágil y centrado en el usuario de los servicios financieros digitales.

Según el World Economic Forum[6], la implementación de redes de identidad digital ofrece beneficios sustanciales para una amplia gama de actores, desde usuarios individuales hasta gobiernos y entidades reguladoras, consolidándose como un componente estratégico en la construcción de economías digitales más eficientes, inclusivas y seguras. Al respecto, la identidad digital también se configura como uno de los principales componentes de la Infraestructura Pública Digital.

> ❯ Para los usuarios, la identidad digital brinda un conjunto de ventajas centradas en la privacidad, la seguridad y la facilidad de uso. Permite a las personas mantener control total sobre sus atributos personales, exigiendo consentimiento explícito para su intercambio y visualización durante las transacciones. Los datos se almacenan de forma segura, protegidos contra pérdida, manipulación o robo, lo que refuerza la confianza del usuario. Además, la experiencia digital se simplifica al eliminar la necesidad de múltiples contraseñas o procedimientos de autenticación redundantes, lo que reduce el error humano y mejora la comodidad. A ello se suma la transparencia, al ofrecer visibilidad sobre qué datos se comparten y con quién. Así, representa una herramienta clave para ampliar el acceso a servicios

5 Ibid.

6 World Economic Forum. (2016). A Blueprint for Digital Identity. World Economic Forum. Disponible en: https://www3.weforum.org/docs/WEF_A_Blueprint_for_Digital_Identity.pdf

financieros, especialmente en poblaciones que tradicionalmente han estado excluidas del sistema formal.

› Para los proveedores de identidad, estas redes constituyen una oportunidad para fortalecer su modelo de negocio y su posición dentro del ecosistema digital. Pueden monetizar sus servicios mediante el cobro de tarifas por la validación de atributos, configurando modelos de "Identidad como Servicio". Asimismo, refuerzan la relación con sus usuarios y se consolidan como actores estratégicos en la economía digital. Estos proveedores también se benefician de una delimitación clara del riesgo y las responsabilidades legales, lo que les permite operar con mayor certeza jurídica. Además, el acceso a información precisa y confiable de los usuarios facilita la oferta de productos más personalizados y la gestión de riesgos operativos y financieros.

› Para las partes que confían en la identidad (relying parties), como instituciones financieras, plataformas de comercio electrónico o prestadores de servicios digitales, la identidad digital representa una fuente confiable de información. Les permite acceder a datos verificados, eliminando la necesidad de múltiples procesos de validación y reduciendo significativamente los errores derivados de información inexacta. Esto se traduce en una mayor capacidad para personalizar servicios, detectar usuarios ilícitos, y ofrecer experiencias más fluidas, lo que a su vez disminuye el abandono de transacciones. Además, las reglas claras de responsabilidad reducen el riesgo legal en caso de disputas relacionadas con la identidad.

› Para los gobiernos, la identidad digital ofrece herramientas eficaces para modernizar la gestión pública, reducir costos administrativos y mejorar la eficiencia en la prestación de servicios. Facilita, por ejemplo, procesos como la declaración de impuestos, el acceso a beneficios sociales o la actualización de registros civiles. También permite identificar y atender a personas excluidas de los sistemas sociales o financieros formales, promoviendo así la inclusión. Al disponer de información precisa y accesible, el Estado puede tomar decisiones más informadas y dirigidas a poblaciones específicas con mayor efectividad.

› Para los reguladores, las redes de identidad digital mejoran sustancialmente la capacidad de supervisión y cumplimiento. Proveen acceso a datos actualizados y verificables que fortalecen procesos clave como KYC y prevención del lavado de activos, permitiendo su automatización y reduciendo la carga operativa. Asimismo, aportan mayor visibilidad sobre las estructuras de propiedad corporativa y el origen de activos, facilitando la evaluación de riesgos sistémicos y el diseño de medidas para preservar la estabilidad financiera y la integridad del sistema.

En conjunto, la identidad digital activa beneficios multidimensionales que, cuando se implementan bajo principios de privacidad, seguridad y gobernanza inclusiva, generan un valor tangible para todos los actores del ecosistema.

Una lucha contra el fraude

La identidad digital mejora sustancialmente la seguridad y fiabilidad de los sistemas de identificación, al ofrecer mecanismos más robustos de autenticación y protección de datos que los sistemas físicos tradicionales[7]. Frente a la vulnerabilidad de documentos físicos, propensos al extravío, falsificación o uso indebido, los sistemas digitales permiten validar la identidad de los usuarios en tiempo real y con mayor precisión. Esta capacidad no solo agiliza procesos, sino que fortalece el cumplimiento normativo en áreas críticas como la prevención del lavado de activos y la financiación del terrorismo, reduciendo significativamente el fraude asociado a la suplantación o al uso de información robada, como en el caso de transacciones sin tarjeta presente o accesos no autorizados a cuenta[8].

A esta mejora contribuye un conjunto de tecnologías específicas orientadas a la prevención del fraude. La autenticación multifactor y los sistemas biométricos permiten validar de forma confiable la identidad frente a documentos oficiales. Estándares como FIDO (*Fast Identity Online*) combinan factores de posesión e inherencia para ofrecer autenticación sólida sin depender de contraseñas vulnerables[9]. Además, técnicas como el cifrado de extremo a extremo, la tokenización y las pruebas de conocimiento cero garantizan que los datos sean seguros, inalterables y compartidos solo en la medida estrictamente necesaria[10]. Paralelamente, las instituciones financieras han comenzado a implementar soluciones de inteligencia artificial y aprendizaje automático para detectar patrones anómalos, identificar fraudes documentales y evaluar riesgos en tiempo real, apoyadas en el uso de API estandarizadas para el intercambio seguro de información entre actores del ecosistema.

No obstante, la identidad digital no está exenta de riesgos. En contextos con documentos oficiales poco confiables o donde se emplean identidades sintéticas (combinaciones de datos reales y falsos), pueden surgir nuevas

---

7 World Economic Forum. (2016). A Blueprint for Digital Identity. World Economic Forum. Disponible en: https://www3.weforum.org/docs/WEF_A_Blueprint_for_Digital_Identity.pdf

8 Ibid.

9 World Bank. (2021). Digital ID to Enhance Financial Inclusion. Disponible en: https://documents1.worldbank.org/curated/en/099650005162214653/pdf/P1647700127744 0f10b8080dc6f51daf2dc.pdf

10 CCAF. (2025). Digital Public Infrastructure and Digital Financial Services: Convergence, Landscape and Regulatory Considerations. Cambridge Centre for Alternative Finance. Disponible en: https://www.jbs.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2025/07/2025-ccaf-digital-public-infrastructure-and-digital-financial-services.pdf

vulnerabilidades. Entre las amenazas más comunes se encuentran ataques como el phishing, el *credential stuffing*[11] y la interceptación de códigos de autenticación[12]. Adicionalmente, los sistemas centralizados, si no están adecuadamente protegidos, pueden convertirse en objetivos de alto valor para ciberatacantes, exponiendo grandes volúmenes de información personal en caso de brechas.

A lo anterior, se suma el riesgo de que la rápida expansión de los servicios financieros digitales, sin una protección efectiva al consumidor ni una supervisión rigurosa, favorezca el aumento del fraude. Por estas razones, resulta indispensable que los sistemas de identidad digital se desarrollen bajo estándares estrictos de seguridad, acompañados de marcos regulatorios sólidos y mecanismos eficaces de supervisión, protección de datos y gestión de riesgos[13].

India, un caso de éxito

El Banco Mundial[14] resalta el caso de la identidad digital en India, en donde a Aadhaar, un sistema de identificación biométrica, cubre a más de 1.300 millones de personas y constituye el núcleo de la India Stack, un conjunto de interfaces de programación de aplicaciones que permiten a gobiernos, empresas y desarrolladores aprovechar una infraestructura pública digital única. Aadhaar es un número único de 12 dígitos emitido por la Autoridad de Identificación Única de la India (en adelante "UIDAI"), que permite autenticar de forma segura y eficiente a los usuarios mediante huellas dactilares o escaneo de iris. Esta capa de identidad, denominada "sin presencia", permite a ciudadanos e instituciones interactuar digitalmente sin necesidad de estar físicamente presentes.

La India Stack amplía las funcionalidades de Aadhaar al integrar una capa sin papel que incluye servicios como Aadhaar eSign, para la firma digital de documentos, y DigiLocker, una plataforma en la nube para almacenar documentos oficiales. También incorpora una capa sin efectivo, donde el sistema de pagos UPI permite realizar transferencias entre cuentas

11 Un tipo de ciberataque en el que se prueban credenciales de cuentas robadas (a menudo obtenidas mediante una filtración de datos) para verificar si coinciden en otros sistemas. Este tipo de ataque puede tener éxito si la víctima ha utilizado la misma contraseña (que fue robada en la filtración) en otra cuenta.

12 World Bank. (2021). Digital ID to Enhance Financial Inclusion. Disponible en: https://documents1.worldbank.org/curated/en/099650005162214653/pdf/P16477001277440f10b8080dc6f51daf2dc.pdf

13 CCAF. (2025). Digital Public Infrastructure and Digital Financial Services: Convergence, Landscape and Regulatory Considerations. Cambridge Centre for Alternative Finance. Disponible en: https://www.jbs.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2025/07/2025-ccaf-digital-public-infrastructure-and-digital-financial-services.pdf

14 World Bank. (2021). Digital ID to Enhance Financial Inclusion. Disponible en: https://documents1.worldbank.org/curated/en/099650005162214653/pdf/P16477001277440f10b8080dc6f51daf2dc.pdf

bancarias de diferentes bancos en tiempo real, así como una capa de consentimiento, que otorga a los usuarios el control sobre el uso y circulación de sus datos. Todas estas capas están habilitadas mediante API abiertas que facilitan la interoperabilidad entre instituciones públicas y privadas.

Entre las funcionalidades clave de esta infraestructura se encuentra el *e-KYC* (conocimiento del cliente digital), que permite a las instituciones financieras verificar la identidad de los clientes usando el número Aadhaar y datos biométricos. Esto ha reducido el costo de verificación por cliente de aproximadamente 12 USD a menos de 0,06 USD. Aadhaar también ha facilitado la apertura de más de mil millones de cuentas bancarias y ha sido integrado como prueba de identidad en procesos de diligencia debida del cliente en el mercado de capitales, lo cual evita la duplicación de esfuerzos cuando un cliente interactúa con múltiples intermediarios. Además, el sistema Aadhaar eSign permite firmar digitalmente documentos, habilitando servicios gubernamentales sin papel, y el DigiLocker facilita el almacenamiento y validación de documentos personales de forma segura.

A nivel macroeconómico y social, Aadhaar ha sido una herramienta crítica para la distribución de beneficios gubernamentales. Plataformas como Aadhaar Payments Bridge y Aadhaar Enabled Payment System han mejorado la eficiencia en la entrega de subsidios y ayudas sociales en zonas rurales y desatendidas. Esto ha contribuido a que la tasa de titularidad de cuentas bancarias en India pase del 53% en 2014 al 80% en años recientes, posicionando al país como un referente global en inclusión financiera habilitada digitalmente.

No obstante, este ambicioso sistema también enfrenta desafíos y riesgos significativos. En primer lugar, persisten las preocupaciones sobre la privacidad y la protección de los datos personales, dado que la implementación ha priorizado la escala y eficiencia sobre la protección del consumidor en algunos casos. Además, el fraude digital ha aumentado, especialmente con la masificación de UPI. Solo en el año fiscal 2023-2024, los incidentes de fraude relacionados con este sistema aumentaron un 85%. Para contrarrestarlo, el Banco de la Reserva de India ha establecido un marco de notificación obligatoria y ha promovido el uso de inteligencia artificial y aprendizaje automático por parte de la Corporación Nacional de Pagos de la India para detectar y prevenir transacciones sospechosas.

En resumen, el modelo de identidad digital de India demuestra cómo este tipo de infraestructura pública digital puede facilitar el acceso de millones de personas a servicios financieros, sociales y gubernamentales de forma eficiente e inclusiva. No obstante, su escala y complejidad también evidencian la necesidad de marcos regulatorios sólidos, mecanismos eficaces de monitoreo y capacidades institucionales para adaptarse a riesgos emergentes. El caso de India ilustra tanto el enorme potencial de la identidad digital como la importancia de una gobernanza proactiva, centrada en la protección del usuario y en la sostenibilidad del ecosistema digital.

B. Diagnóstico:

¿Cómo se maneja la identidad digital en Colombia?

Respuesta corta: En Colombia, la identidad digital es gestionada por la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), que ha implementado un modelo basado en biometría y tecnología como la Cédula de Ciudadanía Digital, permitiendo autenticar identidades de forma segura en entornos físicos y digitales. Este sistema se apoya en infraestructuras como ABIS y BIOINTER, y ha sido adoptado por sectores como el financiero para reducir fraudes y agilizar transacciones. Sin embargo, aún enfrenta retos en regulación, interoperabilidad y protección de datos, especialmente ante iniciativas paralelas del MinTIC. Su consolidación requerirá una gobernanza robusta, coordinación institucional y marcos normativos que garanticen seguridad y respeto por los derechos ciudadanos.

La identidad digital en Colombia ha experimentado avances significativos en los últimos años, como parte de un esfuerzo por modernizar la relación entre el Estado, los ciudadanos y el sector privado en el contexto de la transformación digital. En el país, la Registraduría Nacional del Estado Civil (en adelante "RNEC") tiene la responsabilidad exclusiva y constitucional de identificar a los ciudadanos, función que ha asumido a través de un modelo robusto basado en la asignación del Número Único de Identificación Personal (en adelante "NUIP"), datos biográficos, biometría facial y dactilar, y el desarrollo de infraestructuras tecnológicas especializadas. Este modelo garantiza que cada colombiano sea identificado de manera única desde su nacimiento hasta su muerte, y que los documentos de identidad emitidos por la RNEC (registro civil, tarjeta de identidad y cédula de ciudadanía) tengan validez legal y funcional en todos los actos civiles, administrativos y jurídicos del país.

Uno de los desarrollos más relevantes ha sido la introducción de la Cédula de Ciudadanía Digital, presentada oficialmente en 2021 como un mecanismo funcionalmente equivalente al documento físico tradicional, pero diseñado para facilitar la identificación en contextos presenciales y no presenciales con altos estándares de seguridad. Esta cédula incorpora tecnologías como el reconocimiento biométrico facial, autenticación con prueba de vida, generación de PIN y activación móvil mediante aplicación dedicada, todo lo cual permite validar la identidad del ciudadano en entornos digitales sin depender de métodos tradicionales vulnerables. La expedición de este documento combina una versión física de policarbonato (necesaria para su activación digital) con una versión digital interoperable, visualizable desde teléfonos inteligentes, que permite al ciudadano identificarse ante entidades públicas o privadas de forma rápida, segura y confiable.

La RNEC ha desarrollado un ecosistema técnico complejo que sustenta el sistema de identidad del país. Este se apoya en el Archivo Nacional de Identificación, donde se almacenan los datos biográficos y el estado de las cédulas expedidas desde 1952; el Sistema de Información del Registro Civil, que consolida los nacimientos, matrimonios y defunciones; y una red de Estaciones Integradas de Servicios (en adelante "EIS"), puntos presenciales donde se realiza la captura de datos biométricos y biográficos con validaciones automatizadas. Estos componentes aseguran la unicidad de la identidad y constituyen la base sobre la cual se soporta la expedición de la cédula digital. En este contexto, la biometría ha emergido como el elemento más crítico para garantizar la autenticación segura y robusta en entornos presenciales y digitales, dando paso a un modelo de verificación altamente confiable.

La biometría, entendida como la medición estandarizada de características físicas o comportamentales únicas de los seres humanos, se ha convertido en una herramienta esencial para la identificación y autenticación de las personas en Colombia[15]. Basada en rasgos que son inmutables y universales, como la huella dactilar, el rostro o la voz, esta tecnología permite establecer con alta certeza la identidad de un individuo. En el contexto colombiano, los datos biométricos (que incluyen fotografía, huellas y firma) son reconocidos legalmente como información sensible, lo cual exige un tratamiento especial sujeto a consentimiento expreso del titular, salvo en casos específicos autorizados por la ley[16]. Esta condición jurídica subraya el equilibrio entre innovación tecnológica y protección de la intimidad personal.

El uso de la biometría en Colombia está estrechamente vinculado al sistema de identificación administrado por la RNEC, entidad que ha adoptado un enfoque tecnológico progresivo para robustecer los mecanismos de verificación de identidad. Este proceso se ha desarrollado en distintas etapas, desde la implementación del Sistema Automático de Identificación Dactilar, centrado en la codificación y comparación de huellas, hasta la migración hacia el Sistema Automático de Identificación Biométrica (en adelante "ABIS"), que combina múltiples rasgos biométricos para elevar la precisión y confiabilidad del proceso de autenticación. Esta evolución permite detectar casos de múltiple cedulación y reforzar la unicidad de la identidad de cada ciudadano.

La infraestructura tecnológica de soporte a la biometría incluye también la base de datos BIOINTER, una réplica cifrada que se actualiza en tiempo real y permite autenticar la identidad mediante verificación biométrica

15 Romero, N. (2020). Generación de identidad digital para el acceso a los servicios ciudadanos digitales en Colombia. Universidad de los Andes. Disponible en: https://hdl.handle.net/1992/48441

16 RNEC. (2023). Circular Única RC e Identificación - Versión 8. Disponible en: https://www.registraduria.gov.co/Circular-unica-de-registro-civil-e-identificacion.html

dactilar frente al NUIP[17]. Esta base es alimentada y sincronizada con el sistema ABIS y con el módulo de producción de documentos, y es utilizada por entidades autorizadas para realizar procesos de autenticación 1 a 1, en los que se valida en tiempo real si la huella dactilar presentada coincide con la registrada por la RNEC. Para estas operaciones, se utilizan dispositivos especializados como los capturadores MorphoTop y MorphoTablet, que cuentan con certificación de entidades internacionales como el FBI y garantizan la integridad en la recolección y validación de datos biométricos.

En el ámbito de los servicios ciudadanos, la biometría ha permitido mejorar significativamente la seguridad, agilidad y experiencia del usuario. El sector financiero colombiano, a través de operadores privados, ha incorporado sistemas de autenticación biométrica para validar identidades en transacciones digitales y presenciales, lo cual ha reducido los tiempos de validación y mitigado el riesgo de suplantación. Del mismo modo, la Cédula de Ciudadanía Digital incorpora de forma nativa esta tecnología, ya que, su expedición exige la toma presencial de biometría facial y dactilar en EIS, mientras que su activación digital en el teléfono inteligente requiere una autenticación facial con prueba de vida, además de la generación de un PIN personal[18]. Esta funcionalidad la convierte en una credencial clave para el acceso seguro a servicios públicos y privados.

Los procedimientos operativos de la RNEC para la expedición de la cédula, ya sea por primera vez o duplicado, exigen controles biométricos rigurosos que aseguran la fidelidad de la identidad. Durante la preparación de solicitudes en las EIS, se realiza un cotejo biométrico 1:1 que compara la huella y el rostro del ciudadano con los registros existentes. Si este cotejo no resulta exitoso, se genera una alerta para revisión manual y se verifica la calidad del material biométrico capturado. Asimismo, la entrega de la cédula física en policarbonato se realiza exclusivamente al titular mediante autenticación biométrica satisfactoria, lo que protege el proceso frente a pérdidas de documentos o intentos de suplantación. La RNEC incluso ha habilitado una aplicación móvil que permite re-imprimir documentos mediante autenticación facial, reforzando así el carácter autosuficiente y seguro de la identidad digital.

No obstante, se debe reconocer que el uso de la biometría puede plantear retos relacionados con la protección de datos personales y gestión del riesgo. Dado que los datos biométricos son únicos e irremplazables, su filtración o uso indebido puede tener consecuencias irreversibles para los ciudadanos. En Colombia, el tratamiento de este tipo de datos sensibles debe alinearse estrictamente con lo establecido en la Ley 1581 de 2012,

17 Romero, N. (2020). Generación de identidad digital para el acceso a los servicios ciudadanos digitales en Colombia. Universidad de los Andes. Disponible en: https://hdl.handle.net/1992/48441

18 RNEC. (2023). Circular Única RC e Identificación - Versión 8. Disponible en: https://www.registraduria.gov.co/Circular-unica-de-registro-civil-e-identificacion.html

adoptando principios como legalidad, finalidad, seguridad, confidencialidad y veracidad. Además, las soluciones tecnológicas que utilizan biometría deben incorporar modelos de privacidad por diseño, asegurando la integridad, trazabilidad y minimización del tratamiento de los datos recolectados.

En términos de utilidad práctica, la biometría ya no se limita a contextos institucionales o de seguridad. Se ha extendido a ámbitos como la salud, la educación, el transporte y el comercio, donde permite identificar a personas de manera inequívoca, incluso si carecen de documentos físicos. Esto ha abierto posibilidades para poblaciones tradicionalmente excluidas, facilitando su acceso a derechos y servicios esenciales.

En el caso de la digitalización de los servicios financieros, la biometría ha sido una de las principales tecnologías habilitantes de este proceso. Particularmente, a través de la autenticación biométrica en tiempo real, la identidad digital ha sido clave para impulsar la inclusión y proteger a los consumidores financieros en contextos digitales. Las entidades financieras han reducido el tiempo de verificación de identidad de minutos a segundos, aumentando la precisión y reduciendo los riesgos de suplantación.

Esta capacidad ha facilitado la expansión de productos financieros digitales hacia segmentos históricamente excluidos, al reducir los costos de incorporación de nuevos usuarios, simplificar la evaluación de identidad y aumentar la confianza en las relaciones comerciales en línea. El potencial transformador de la identidad digital en este ámbito se ha evidenciado en experiencias internacionales como las del Protocolo Kiva en Sierra Leona y el modelo OCEN en India, donde se aprovechan datos alternativos para facilitar el acceso al crédito[19]. En Colombia, existen múltiples disposiciones para el tratamiento de datos biométricos en el marco de la prestación de servicios financieros digitales.

El país ha avanzado hacia la generación de marcos normativos que reconocen el valor de la autenticación digital para la prestación de servicios financieros de manera segura y eficiente. Sin embargo, aún persisten retos frente a su implementación práctica. Lo anterior, se relaciona con el hecho de que los datos biométricos son datos sensibles y, en principio, su tratamiento se encuentra prohibido, a menos que se cuente con la autorización expresa para hacerlo por parte del titular de la información.

La creciente digitalización de los servicios financieros ha llevado a que los reguladores reconozcan la relevancia de la autenticación biométrica. En el caso de las fintechs y entidades financieras, la autenticación biométrica se utiliza como mecanismo reforzado de seguridad en cumplimiento de estándares normativos para mitigar riesgos de suplantación y fraude. Este

19 World Bank. (2021). Digital ID to Enhance Financial Inclusion. Disponible en: https://documents1.worldbank.org/curated/en/099650005162214653/pdf/P16477001277440f10b8080dc6f51daf2dc.pdf

tipo de disposiciones también contribuyen al cumplimiento de los procedimientos asociados a la prevención del riesgo LA/FT como lo establece la Circular Externa 029 de 2019 de la SFC.

Para las entidades vigiladas por la SFC, se valida el uso de la biometría como un mecanismo idóneo y necesario para la autenticación reforzada y la gestión del riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (LA/FT). Estas disposiciones exigen a las entidades vigiladas verificar efectivamente la identidad de sus clientes alineándose con estándares internacionales como los del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). Adicionalmente, la regulación obliga a implementar "mecanismos fuertes de autenticación" para mitigar fraudes en operaciones no presenciales y canales digitales, siendo la biometría la herramienta técnica más robusta para este fin debido a su dificultad de alteración.

Se debe resaltar, sin embargo, que persisten retos para actores financieros no bancarios y entidades de comercio electrónico. Particularmente, la SIC ha resaltado que está prohibido condicionar el acceso a productos o servicios al tratamiento de datos biométricos. Lo anterior, plantea retos debido a que se ha encontrado que la autenticación biométrica es una de las herramientas más fuertes para la suscripción de contratos, servicios o transacciones en ámbitos no presenciales. El país aún tiene una tarea pendiente respecto a esta tensión entre la digitalización de la economía y el cumplimiento del régimen de protección de datos personales.

Por otro lado, los retos frente a la consolidación del ecosistema de identidad digital en Colombia también enfrenta retos en materia de regulación, interoperabilidad, privacidad y gobernanza. Uno de los principales puntos de tensión ha sido el modelo de Servicios Ciudadanos Digitales impulsado por el Ministerio TIC, que ha permitido la autenticación mediante credenciales electrónicas provistas por terceros, sin que necesariamente se utilice la Cédula de Ciudadanía Digital como mecanismo principal.

Colombia enfrenta el reto de equilibrar la protección efectiva de los datos sensibles con la demanda de herramientas que aceleren la economía digital. Esta tensión requiere construir una infraestructura pública confiable, interoperable y centrada en el usuario, consolidando la cédula digital como el mecanismo de autenticación universal para servicios públicos y privados. Para ello, es crucial que la RNEC mantenga la rectoría del sistema de identificación, fortaleciendo su presencia territorial y capacidad técnica. El objetivo final debe ser habilitar una autenticación biométrica remota segura, disponible para todos los actores económicos, que brinde certeza jurídica sin sacrificar la privacidad.

A futuro, la posibilidad de incorporar tecnologías como chips de identificación con criptografía avanzada o blockchain podría mejorar la resiliencia del sistema y facilitar la portabilidad de credenciales entre plataformas.

Sin embargo, cualquier innovación debe estar subordinada al respeto por los principios de legalidad, proporcionalidad, protección de datos personales y rendición de cuentas.

Así, Colombia ha construido una incipiente base para una identidad digital confiable, segura e inclusiva, sustentada en el rol técnico y normativo de la Registraduría Nacional, la implementación progresiva de la cédula digital y el despliegue de mecanismos de autenticación biométrica. La biometría, en particular, se ha consolidado como una herramienta estructural del nuevo contrato digital entre el ciudadano y el Estado, al permitir validar identidades con altos niveles de certeza, reducir los riesgos de fraude y facilitar el acceso a servicios tanto públicos como privados. Su incorporación en los procesos de la RNEC y su adopción en sectores como el financiero refuerzan la autenticación en entornos digitales, disminuyen los márgenes de error y promueven la confianza en las transacciones.

No obstante, el sistema de identidad digital colombiano aún enfrenta tensiones institucionales, brechas de cobertura, riesgos de suplantación, desafíos de interoperabilidad y tensiones regulatorias que requieren ser abordados con visión de largo plazo. Para que la biometría y la identidad digital cumplan su promesa transformadora, su desarrollo debe ir acompañado de una gobernanza robusta, regulaciones claras y estándares técnicos compartidos que garanticen la protección efectiva de los datos personales y el respeto por los derechos de los ciudadanos en una economía cada vez más digital.

Experiencias Internacionales: Identidad Digital e Inclusión Financiera

La identidad digital se ha consolidado como un componente esencial de la infraestructura pública digital para facilitar la inclusión financiera en contextos diversos. Su capacidad para identificar de forma remota, segura y verificable a las personas ha transformado los procesos tradicionales de apertura de cuentas, verificación de identidad y entrega de beneficios, especialmente entre poblaciones que históricamente han permanecido al margen del sistema financiero. La digitalización de la identidad no solo permite cumplir con requisitos normativos como KYC y AML/CFT, sino que reduce significativamente los costos operativos de los proveedores de servicios financieros, agiliza los procesos y mejora la cobertura de los servicios en zonas desatendidas.

A partir de investigaciones del World Bank[20] y del World Economic Forum[21], se identificaron los siguientes casos de implementación de sistemas de identidad digital en el sector financiero y su impacto en la inclusión financiera:

Como se analizó en la sección anterior, uno de los casos más representativos a nivel mundial es India. El sistema Aadhaar ha revolucionado el acceso a servicios mediante una plataforma de identidad digital biométrica que cubre a más de 1.300 millones de personas. Este sistema forma parte de un ecosistema más amplio conocido como India Stack, que articula capas interoperables para permitir interacciones digitales "sin presencia", "sin papel", "sin efectivo" y "basadas en consentimiento".

Así, Aadhaar ha permitido a los proveedores de servicios financieros autenticar digitalmente a los usuarios mediante la verificación de huellas o iris, y completar automáticamente formularios de apertura de cuenta con datos demográficos precargados, lo que ha reducido los costos de verificación de USD 12 a USD 0.06 por usuario. Gracias a esta integración, la tenencia de cuentas bancarias pasó del 53% en 2014 al 80% en menos de una década. Sin embargo, este despliegue masivo también ha planteado retos importantes en materia de privacidad y seguridad, particularmente con el aumento exponencial de fraudes vinculados al sistema de pagos UPI, lo que ha obligado al Banco Central a adoptar un registro centralizado de fraudes.

Brasil ofrece otro ejemplo ilustrativo. Aunque su sistema de identidad digital (Documento Nacional de Identidade o CIN) y su plataforma de servicios gov.br tienen un enfoque más tradicional, han sido integrados exitosamente con Pix, el sistema de pagos inmediatos del Banco Central. Desde su implementación, más de 70 millones de personas realizaron su primer pago digital a través de Pix, elevando la proporción de adultos con cuentas activas del 46.8% en 2018 al 87.7% en 2023. La articulación entre identidad digital, pagos en tiempo real e interoperabilidad sectorial ha permitido una expansión sostenida del acceso financiero, con beneficios directos para las MIPYMES, trabajadores informales y beneficiarios de programas sociales.

Otros países han adoptado enfoques distintos, pero igualmente valiosos. En Sudáfrica, la tarjeta SASSA combina identidad biométrica (huellas y voz) con una tarjeta de débito para la entrega de transferencias sociales. Este mecanismo ha facilitado la inclusión financiera de más de cinco millones de personas, reduciendo significativamente las fugas y fraudes en el sistema de subsidios. En Sierra Leona, el Protocolo Kiva implementa una

20 World Bank. (2021). Digital ID to Enhance Financial Inclusion. Disponible en: https://documents1.worldbank.org/curated/en/099650005162214653/pdf/P1647700127744 0f10b8080dc6f51daf2dc.pdf

21 World Economic Forum. (2016). A Blueprint for Digital Identity. Disponible en: https://www3.weforum.org/docs/WEF_A_Blueprint_for_Digital_Identity.pdf

identidad digital basada en tecnología de contabilidad distribuida (DLT), con el objetivo de empoderar a personas sin historial bancario formal. Los usuarios pueden asociar eventos de crédito formales e informales a una credencial verificable que almacenan en una billetera digital propia, autenticándose mediante huella dactilar. Este modelo refuerza el principio de soberanía de datos del usuario y habilita el acceso a microcréditos a través de redes descentralizadas.

En Europa, el Reglamento eIDAS y el Reglamento General de Protección de Datos (GDPR) proporcionan un marco normativo robusto para la identidad digital interoperable entre Estados Miembros. El reglamento eIDAS establece tres niveles de seguridad (bajo, sustancial y alto) para la identificación electrónica y obliga al reconocimiento mutuo de medios de identificación nacionales. En jurisdicciones como Países Bajos, el sistema DigiD permite a los ciudadanos acceder a servicios públicos digitales, mientras que iDIN, liderado por la Asociación Neerlandesa de Pagos, habilita el acceso a servicios privados usando credenciales bancarias existentes.

En Canadá, el programa SecureKey Concierge permite que los ciudadanos accedan a servicios gubernamentales autenticándose a través de su banco, sin transferir atributos personales, en línea con el enfoque del Pan-Canadian Trust Framework. Estos casos muestran cómo las asociaciones público-privadas pueden ampliar la confianza y el uso de identidades digitales sin sacrificar la privacidad.

Más allá de la verificación, la identidad digital también potencia el desarrollo de servicios financieros personalizados. En Singapur, la plataforma MyInfo permite a los ciudadanos gestionar su información personal, otorgar o revocar consentimiento, y controlar el uso de sus datos para la apertura de cuentas, seguros y otros productos financieros. MyInfo ha sido reconocido por la Autoridad Monetaria de Singapur como una fuente válida de verificación para cumplir con regulaciones LM/FT, incluso en relaciones no presenciales. Esta capacidad ha impulsado la digitalización de bancos como DBS, que integró medidas de autenticación reforzada para sus billeteras digitales. Por otro lado, en Estonia, el sistema X-Road facilita el intercambio seguro de datos entre instituciones y habilita el programa de e-Residency, mediante el cual ciudadanos no estonios pueden abrir empresas y utilizar servicios financieros digitalmente sin residir en el país.

Si bien los beneficios de la identidad digital para la inclusión financiera son evidentes, en términos de reducción de costos de verificación, aumento en la titularidad de cuentas, distribución eficiente de subsidios y acceso a crédito para poblaciones no bancarizadas, también existen retos significativos. La brecha digital, en términos de acceso a internet, alfabetización tecnológica y dispositivos, puede exacerbar desigualdades preexistentes si no se abordan con enfoques inclusivos, como modelos híbridos que combinen presencia física con soporte digital.

Asimismo, los riesgos de exclusión involuntaria, por ejemplo, personas sin biometría legible o con problemas de documentación legal, exigen el diseño de sistemas flexibles y mecanismos alternativos de verificación. La gobernanza y regulación son igualmente fundamentales, ya que sin marcos institucionales claros y supervisión efectiva, el uso intensivo de datos personales puede derivar en abusos o vulnerabilidades sistémicas.

Recientemente, también se ha destacado el rol de nuevas tecnologías como Web3 frente a la identidad digital. El rol de Web3 en la identidad digital consiste en evolucionar el paradigma actual hacia un modelo descentralizado y de auto soberanía (SSI), transfiriendo la custodia de los datos desde las entidades centralizadas hacia el propio usuario. A través de la tecnología blockchain y el uso de billeteras digitales, Web3 permite la portabilidad universal de credenciales verificables, garantizando que la autenticación ocurra sin la necesidad de intermediarios ni de exponer información sensible innecesariamente. Este enfoque fortalece la privacidad y la seguridad mediante criptografía avanzada –como las pruebas de conocimiento cero–, mitigando los riesgos de vulneración de bases de datos masivas y resolviendo el desafío regulatorio al permitir validaciones certeras sin sacrificar la propiedad de la información personal.

En síntesis, la identidad digital constituye un puente fundamental hacia la inclusión financiera, especialmente cuando se integra en infraestructuras públicas digitales interoperables y confiables. Los casos de India, Brasil, Sudáfrica, Estonia, Sierra Leona y otros muestran que el éxito no depende exclusivamente de la tecnología, sino de su diseño institucional, su aceptación social y su capacidad para adaptarse a contextos diversos. Construir este ecosistema es similar a diseñar una ciudad digital: requiere no solo infraestructuras robustas, sino también caminos abiertos, normas claras, participación cívica y una arquitectura ética centrada en el usuario. Solo entonces la identidad digital dejará de ser un prerrequisito técnico para convertirse en un derecho habilitante para la inclusión plena en la economía del siglo XXI.

C. Propuestas para generar una política integral de identidad digital

Propuesta 1

Fraude bajo control: confianza en servicios digitales

Explicación

En Colombia, la prestación de servicios financieros digitales depende en gran medida de la autenticación a través de líneas móviles, donde el número celular y la SIM actúan como mecanismos de verificación para la apertura de productos financieros, el acceso a canales de entidades financieras y fintech y se provea la autorización del titular a determinadas transacciones. Sin embargo, los operadores de telefonía no están sujetos a estándares equivalentes a los exigidos a las entidades financieras y a las fintech, lo que ha derivado en una brecha crítica en términos de seguridad y trazabilidad de cara a la información del titular de la línea telefónica.

La ausencia de exigencias regulatorias frente al registro de titulares, la emisión de SIMs, el uso masivo de SMS y la falta de medidas tendientes a la prevención del fraude ha facilitado modalidades delictivas como el smishing y el SIM swapping, que afectan directamente la confianza del usuario digital. Esta brecha plantea un reto para el desarrollo de seguros de productos y servicios financieros digitales limitando la escalabilidad de un ecosistema financiero digital interoperable. Por tanto, se requiere una intervención normativa que homologue criterios de autenticación, trazabilidad y prevención del fraude en el sector de telecomunicaciones utilizando como estándar el exigido para neobancos y fintechs vigiladas.

Propuesta

Instruir a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en coordinación con la Superintendencia Financiera de Colombia, la URF y la Comisión de Regulación de Comunicaciones a expedir regulación para fortalecer los requisitos asociados al otorgamiento de líneas móviles:

"***Artículo XX.*** *El Gobierno Nacional, conforme a la regulación vigente en materia de comunicaciones, seguridad digital e identificación, implementará un*

Registro Nacional de Titulares de SIM Cards y un Registro de Remitentes de Mensajes, destinados a garantizar la identificación verificable de los usuarios de servicios móviles y de quienes envían comunicaciones electrónicas.

Los registros deberán operar bajo estándares mínimos, homogéneos y obligatorios de verificación de identidad, definidos por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Comisión de Regulación de Comunicaciones y la Registraduría Nacional del Estado Civil, de manera que:

1. *La información asociada a cada número telefónico o remitente sea fiable, exacta y verificable.*

2. *Se impida el registro de identidades falsas o no verificadas ante los proveedores de servicios móviles.*

3. *Los mecanismos de verificación adopten criterios técnicos que aseguren niveles adecuados de certeza, sin limitarse a una única tecnología, pudiendo incluir métodos biométricos, documentales, digitales o híbridos, conforme a la disponibilidad tecnológica y las mejores prácticas internacionales.*

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Comisión de Regulación de Comunicaciones establecerán, mediante la reglamentación correspondiente, los procedimientos para el registro, actualización, interoperabilidad, validación interinstitucional y protección de datos. La reglamentación deberá asegurar la integración progresiva de estos registros con los sistemas de autenticación utilizados por entidades financieras, fintechs y demás actores que requieran verificar la titularidad de un número o remitente".

Justificación

La creciente digitalización del sistema financiero colombiano ha consolidado el uso de líneas móviles como canales esenciales para la vinculación y operación de productos financieros. Sin embargo, los operadores móviles no están sujetos a los mismos estándares de identificación, conocimiento del cliente ni autenticación robusta exigidos a las entidades financieras, lo cual genera una vulnerabilidad crítica. Esta brecha normativa ha sido explotada por redes de fraude mediante técnicas como el *SIM swapping* y el *smishing*, que han aumentado exponencialmente en el ecosistema digital, comprometiendo la confianza de los usuarios y la seguridad del sistema.

Múltiples jurisdicciones han implementado regulaciones específicas para exigir el registro de titulares de líneas móviles, limitar la emisión de tarjetas SIM sin verificación estricta, y establecer responsabilidades claras sobre el uso fraudulento de canales móviles en servicios financieros.

Colombia requiere avanzar en esta dirección, articulando una respuesta normativa interinstitucional que garantice la seguridad en la interoperabilidad, promueva estándares homogéneos de autenticación, y reduzca las oportunidades de suplantación de identidad. El fortalecimiento del ecosistema digital debe estar acompañado de medidas de prevención del fraude que protejan tanto al usuario como al sistema financiero.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades Responsables:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- Comisión de Regulación de Comunicaciones.
- Registraduría Nacional del Estado Civil.

Propuesta 2

Biometría al servicio de la inclusión financiera

Explicación

La ausencia de un canal regulado que permita el acceso del ecosistema fintech a los datos biométricos administrados por la Registraduría Nacional del Estado Civil limita la implementación de mecanismos robustos de autenticación y gestión del fraude. Esta restricción genera una barrera para la digitalización segura de servicios financieros, impide la adopción de estándares homogéneos de validación de identidad y afecta la confianza del consumidor en los entornos no presenciales.

Propuesta

"***Artículo XX. Fortalecimiento de la autenticación digital en el sector financiero.*** *El Ministerio del Interior, en coordinación con la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y la Superintendencia Financiera de Colombia, deberá adoptar las medidas regulatorias y técnicas necesarias para habilitar, de manera segura y bajo condiciones de control, el*

acceso de la industria financiera a servicios de verificación biométrica administrados por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Parágrafo. La reglamentación correspondiente deberá garantizar la protección de los datos personales, la trazabilidad de las autenticaciones y la interoperabilidad del sistema con los canales digitales de las entidades autorizadas, promoviendo así una infraestructura de identidad digital segura, incluyente y centrada en el usuario.".

Justificación

La autenticación biométrica se ha convertido en un componente esencial para garantizar seguridad, confianza y eficiencia en los servicios financieros digitales. En Colombia, la RNEC posee la infraestructura biométrica más completa y confiable del país, capaz de validar identidades de manera precisa en tiempo real. Sin embargo, la ausencia de un canal regulado que permita al ecosistema fintech acceder a estos servicios limita la capacidad del sector para implementar procesos de vinculación seguros y homogéneos, incrementando la exposición a fraudes, suplantaciones y riesgos operativos que afectan tanto a los proveedores como a los consumidores.

El acceso regulado y seguro a los servicios de verificación biométrica administrados por la RNEC permitiría a las fintech adoptar modelos de autenticación más robustos, coherentes con los estándares utilizados por entidades vigiladas y con prácticas internacionales. Esto fortalecería los esquemas de eKYC, reduciría los costos derivados del fraude y mejoraría la experiencia de los usuarios al ofrecer procesos de validación ágiles, confiables y trazables. La interoperabilidad entre los sistemas biométricos oficiales y los canales digitales del sector financiero también contribuiría a la estandarización de prácticas de identificación, unificando criterios que hoy se aplican de manera fragmentada o con niveles de seguridad dispares.

La experiencia internacional demuestra que una infraestructura biométrica pública, interoperable y con reglas claras de acceso puede transformar la autenticación digital y expandir masivamente la inclusión financiera. El caso de India con Aadhaar, que redujo los costos de verificación de identidad de USD 12 a USD 0,06 por usuario y permitió la apertura de cientos de millones de cuentas bancarias, evidencia el impacto de integrar los sistemas biométricos con los procesos de debida diligencia del sistema financiero. Aadhaar se consolidó como un mecanismo de autenticación universal, utilizado tanto en servicios públicos como en servicios financieros privados, mediante reglas estrictas de seguridad, auditoría y protección de datos.

Una infraestructura de autenticación biométrica accesible bajo reglas claras también reduce barreras para la innovación, ya que permite a nuevos actores competir en condiciones más equitativas frente a entidades con mayores capacidades tecnológicas. Esto impulsa un entorno de mayor diversidad y competencia, donde la seguridad no es un diferenciador excluyente, sino un estándar mínimo compartido por todos los participantes del mercado financiero digital.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades responsables:

- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- Registraduría Nacional del Estado Civil.
- Superintendencia Financiera de Colombia.
- Unidad de Regulación Financiera.

X.

Recaudo ágil, ciudadanos tranquilos:

Impuestos sin complicaciones

A. Explicación:

¿Cómo funciona actualmente el sistema de recaudo y pago de impuestos?

Respuesta corta: El sistema de recaudo y pago de impuestos en Colombia está centralizado en un grupo reducido de entidades financieras. Solo existen trece Entidades Autorizadas para Recaudar en adelante "EAR" avaladas por la DIAN, que son principalmente bancos. Estas son las únicas entidades habilitadas, por las resoluciones 8 y 478 de 2000, para recibir pagos en efectivo, tarjetas de crédito propias o cheques de gerencia y de la misma plaza para el pago de impuestos. Estas entidades pueden habilitar otros mecanismos, pero solo con autorización previa de la DIAN, lo que ha permitido el uso de corresponsales bancarios. Sin embargo, este esquema excluye a nuevas entidades financieras como neobancos, que pese a estar vigilados por la SFC y manejar recursos del público, no están facultados como alternativas para el pago de impuestos originadores de pagos tributarios. Así, el sistema actual se configura como un modelo cerrado y centralizado, limitado a un número reducido de entidades y con medios de pago específicos sujetos a la autorización de la DIAN.

Introducción

El sistema de recaudo y pago de impuestos en Colombia se organiza a partir de una estructura institucional y operativa que integra a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y a las Entidades Autorizadas para Recaudar (en adelante "EAR"). La DIAN es la entidad encargada de administrar los tributos nacionales y establecer los procedimientos y calendarios de cumplimiento, además de gestionar las plataformas informáticas mediante las cuales los contribuyentes declaran y registran sus pagos. Las EAR, por su parte, son instituciones financieras habilitadas para recibir y procesar los recursos tributarios en representación del Estado, conforme a los lineamientos y especificaciones técnicas definidas por la DIAN[1].

1 Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (s.f.). Abecé - Medios de pago de impuestos. Disponible en: https://www.dian.gov.co/impuestos/Documents/Abece-medios-de-pago-de-impuestos.pdf

El funcionamiento del sistema se basa en la interacción entre los servicios informáticos de la DIAN (donde se generan y validan los recibos de pago) y la red bancaria (que ejecuta las operaciones de recaudo). Esta articulación permite canalizar los pagos realizados por los contribuyentes a través de medios electrónicos, presenciales o mixtos, según las opciones habilitadas por cada EAR. El proceso está estandarizado para garantizar que cada obligación declarada tenga un recibo asociado y que la información del pago pueda ser conciliada entre la DIAN y las entidades financieras mediante flujos de datos definidos.

El grupo de EAR está conformado por los siguientes trece bancos (hasta el momento de publicación de este documento):

Banco Agrario	Banco de Bogotá
Banco AV Villas	Banco de Occidente
Banco BBVA	Banco Itaú
Banco Caja Social	Banco Popular
Banco Citibank	Banco GNB Sudameris
Banco Scotiabank Colpatria	Bancolombia
Banco Davivienda	

Canales y medios de pago disponibles

El sistema ofrece tres canales principales que buscan adaptarse a las distintas necesidades y niveles de digitalización de los contribuyentes: medios electrónicos, pago presencial en bancos autorizados y pago a través de corresponsales bancarios.

1. **Medios electrónicos:** representan la vía más ágil y extendida para cumplir con las obligaciones tributarias. Los contribuyentes pueden realizar pagos en línea mediante el servicio Pagos Seguros en Línea (PSE), que debita directamente de cuentas corrientes o de ahorro, a través de la plataforma de cada EAR o por medio de tarjetas de crédito. Todas las EAR participan en este sistema, pero solo siete de ellas tienen habilitado el pago por medio de tarjetas de crédito.

2. **Pago presencial en bancos autorizados:** permite efectuar el pago directamente en las sucursales de las EAR, ya sea en efectivo, con tarjeta débito o crédito, o mediante cheque. Esta modalidad sigue

siendo relevante para quienes prefieren canales tradicionales o no cuentan con acceso a medios electrónicos. Además, es el canal obligatorio en lo que respecta al pago con Títulos de Devolución de Impuestos, bonos, certificados y demás títulos relacionados.

3. **Corresponsales bancarios:** amplían la cobertura del sistema y facilitan el acceso al pago de impuestos en municipios donde la infraestructura bancaria es limitada. Los corresponsales de Reval, CONRED y Puntored, en alianza con Banco Davivienda y Citibank, permiten realizar pagos bajo las mismas condiciones y medidas de seguridad que los canales principales, contribuyendo a la descentralización del recaudo y al fortalecimiento de la inclusión financiera.

Proceso operativo y funcionamiento del sistema

El proceso de pago inicia con el diligenciamiento del recibo oficial de pago a través de los Servicios Informáticos de la DIAN. En esta etapa, el contribuyente identifica el tipo de obligación, el valor correspondiente y el período gravable, tras lo cual el sistema genera un recibo en estado de "pendiente de pago". Este documento constituye el punto de partida del flujo transaccional y contiene toda la información necesaria para que la EAR procese el recaudo.

Pago electrónico

El contribuyente puede optar por dos rutas:

1. Desde la plataforma de la DIAN, accediendo directamente al enlace del banco autorizado para efectuar el pago.

2. De manera directa, ingresando al portal de la EAR de su preferencia y seleccionando la opción correspondiente para realizar el pago de impuestos nacionales.

Una vez iniciada la operación, la entidad recaudadora dispone de un máximo de 30 minutos para procesar la transacción. Si esta no puede completarse, el contribuyente puede imprimir el recibo generado y realizar el pago de forma presencial.

Los pagos electrónicos están disponibles para impuestos, anticipos, retenciones en la fuente, sanciones e intereses de mora derivados de

declaraciones presentadas, así como para tributos aduaneros, intereses, sanciones y rescates relacionados con declaraciones de importación o declaraciones consolidadas de pago. No obstante, los pagos mediante Títulos de Devolución de Impuestos, bonos o certificados especiales no pueden realizarse por esta vía y deben gestionarse por mecanismos alternativos.

Pago presencial

Cuando el contribuyente decide pagar en una sucursal bancaria o no logra completar el proceso electrónico, debe generar un archivo PDF del recibo oficial, imprimirlo en dos ejemplares tamaño carta y presentarlo en una EAR autorizada. El pago puede realizarse en efectivo, con tarjeta débito o crédito, o mediante cheque. Posteriormente, la entidad financiera envía la información del pago a la DIAN a través de los servicios informáticos, sin necesidad de que el ciudadano remita comprobantes adicionales.

Pago a través de corresponsales bancarios

El sistema también permite realizar pagos a través de la red de corresponsales bancarios habilitados, lo que amplía el acceso al recaudo tributario en regiones donde la cobertura bancaria tradicional es limitada. Esta modalidad opera bajo la misma lógica de los pagos presenciales, pero con la ventaja de acercar los servicios a la población rural o a los contribuyentes que prefieren canales alternativos. Los ciudadanos pueden pagar todos los conceptos de carácter tributario (Renta, ventas, retenciones, consumo, sanciones, entre otros) siempre y cuando cuente con el recibo oficial emitido por la DIAN.

Flujos de información, conciliación y trazabilidad

El sistema de recaudo se apoya en un flujo automatizado de información entre la DIAN y las EAR, que garantiza la integridad, transparencia y trazabilidad de cada pago.

› **Datos enviados por la DIAN a la EAR:** al generar el recibo de pago, la DIAN transmite a la entidad recaudadora el valor total a pagar, la fecha límite de vencimiento, el tipo de concepto (tributario o aduanero) y el detalle del impuesto o contribución (renta, IVA, retención, importación, etc.).

› **Datos reportados por la EAR a la DIAN:** una vez procesado el pago, la EAR devuelve información sobre el monto efectivamente pagado, la fecha y hora exacta de la transacción, el canal y medio de pago utilizados, y el código de la entidad que realizó el recaudo.

Esta comunicación bidireccional permite la conciliación inmediata de los pagos en los sistemas de la DIAN. El contribuyente puede verificar la aplicación del pago en la página donde además verá el estado de cuenta correspondiente actualizado.

Pagos de impuestos desde el exterior

El sistema colombiano también contempla la posibilidad de realizar pagos desde el exterior, especialmente para inversionistas extranjeros o contribuyentes no residentes. Este procedimiento se realiza mediante transferencias internacionales a cuentas habilitadas por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN) en Citibank Nueva York o Citibank Londres, según la moneda y el país de origen del pago.

El contribuyente debe, primero, presentar la declaración correspondiente y luego generar el recibo de pago indicando "NO" en la opción que consulta si el pago se realizará en Colombia o en pesos colombianos. Cada obligación se asocia a un Payer ID (para pagos en dólares) o un IBAN (para pagos en euros). En la orden de transferencia, el contribuyente debe incluir el Número de Referencia de Pago, que corresponde a la casilla 4 del recibo, con el fin de asegurar que el pago se aplique correctamente. Una vez efectuada la transferencia, debe remitir el comprobante y el número del recibo al correo oficial de la DIAN para la conciliación.

El pago se aplica con base en la fecha de abono en cuenta reportada por Citibank, utilizando la Tasa Representativa del Mercado vigente ese día. Cada transferencia corresponde exclusivamente a una obligación; no se permite agrupar varios pagos en una sola operación. Si un contribuyente realiza una transferencia sin haber generado previamente el recibo, debe crear posteriormente el documento, ajustar los valores si es necesario y enviar el número de recibo para su conciliación.

Así las cosas, el sistema de recaudo y pago de impuestos en Colombia opera sobre una arquitectura institucional y tecnológica que ha logrado estandarizar procedimientos, asegurar la trazabilidad de las operaciones y diversificar los canales de pago. Sin embargo, aún enfrenta importantes desafíos en términos de simplicidad operativa, experiencia del contribuyente y homogeneidad en las capacidades de los distintos actores involucrados.

Si bien la articulación entre la DIAN y las EAR ha permitido construir un flujo transaccional relativamente robusto, apoyado en servicios informáticos que garantizan la conciliación y registro oportuno de cada obligación, todavía existen oportunidades de mejora en este sistema.

Ahora bien, el funcionamiento actual también evidencia la coexistencia de procesos digitales con procedimientos presenciales que siguen siendo indispensables, especialmente para ciertos títulos o para contribuyentes con menor acceso a servicios financieros. Esta dualidad refleja un sistema en transición. El sistema ha logrado ampliar las alternativas y la cobertura, pero aún tiene un amplio margen para simplificar trámites, fortalecer la interoperabilidad, unificar criterios entre las EAR y avanzar hacia una experiencia más integrada, eficiente y plenamente digital para todos los contribuyentes.

B. Diagnóstico:

¿Cuáles son los problemas del modelo de recaudo actual?

Respuesta corta: El modelo de recaudo en Colombia no se ha ajustado al avance tecnológico ni a la diversidad de la industria, manteniendo un esquema excluyente que concentra el recaudo en unos pocos bancos. Esto limita la competencia, frena la innovación y eleva los costos para los contribuyentes. La exigencia de autorización previa por parte de la DIAN, sin procedimientos claros para habilitar nuevos actores, genera barreras de entrada para fintechs, neobancos y cooperativas, produciendo ineficiencias como concentración del mercado, mayores fricciones para los usuarios y menor cumplimiento fiscal. Además, la falta de articulación entre política tributaria, inclusión financiera y transformación digital restringe la capacidad del Estado para modernizar el sistema y ampliar el recaudo.

El sistema de recaudo y pago de impuestos en Colombia se apoya en una infraestructura mixta que combina procesos digitales y manuales bajo la coordinación de la DIAN, y un grupo limitado de Entidades Autorizadas para Recaudar. Aunque el modelo ha incorporado plataformas electrónicas y mecanismos en línea que facilitan la declaración y el pago, su funcionamiento aún conserva rasgos propios de un esquema centrado en las entidades bancarias, con validaciones manuales, soporte físico y una gestión fragmentada entre entidades. Esta estructura genera fricciones operativas, limita la eficiencia del proceso de recaudo y reduce la capacidad del Estado para aprovechar la digitalización como herramienta efectiva de inclusión y modernización fiscal. Es decir, es un sistema que parece no estar centrado en las necesidades de los usuarios.

En este contexto, la transición hacia un sistema abierto y moderno sigue siendo un reto. El modelo combina de forma simultánea canales electrónicos y presenciales, lo que refleja la coexistencia de dos lógicas operativas que no terminan de integrarse. En 2024, los pagos realizados por medios electrónicos representaron el 58,83% del valor total recaudado, sin embargo, una proporción significativa del recaudo (33,43%) se sigue efectuando a través de procesos presenciales[2]. Esta dualidad confirma que el ecosistema tributario colombiano todavía se apoya en la infraestructura física y en la intervención manual como componentes esenciales para asegurar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

2 Datos extraídos de la respuesta oficial de la DIAN al derecho de petición 2025DP000205551 radicado en agosto de 2025 por Colombia Fintech.

Cuando una transacción electrónica no se concreta, el proceso requiere una reversión a la presencialidad: el contribuyente debe generar el recibo de pago en formato PDF, imprimir dos copias en papel tamaño carta (no reciclada) y acudir a una oficina bancaria autorizada para efectuar el pago en caja. Este paso no solo interrumpe la continuidad del proceso digital, sino que introduce costos adicionales de tiempo y desplazamiento, especialmente en municipios con infraestructura bancaria limitada. En la práctica, el sistema mantiene una doble dependencia: de la conectividad y estabilidad de los servicios electrónicos, y de la disponibilidad física de sucursales bancarias para completar el pago en caso de contingencia.

La dependencia de procedimientos manuales se hace especialmente evidente en el caso de los pagos internacionales, donde no existe un sistema de conciliación automatizado. En la práctica, el contribuyente debe remitir por correo electrónico a la DIAN los soportes de la transferencia y los formularios correspondientes, para que la entidad verifique y asocie manualmente el abono. Si el recibo de pago no fue generado antes de realizar la transferencia, el proceso se duplica: el contribuyente debe emitirlo posteriormente y reenviar toda la documentación. Esta secuencia, basada en intercambio de correos y validaciones manuales, incrementa los tiempos de aplicación y amplía el riesgo de errores administrativos. Además, la imputación final del pago depende de la fecha de abono reportada por el Citibank, lo que introduce una fuente adicional de incertidumbre, ya que las variaciones en la TRM entre la fecha del envío y la del abono pueden generar diferencias en el valor pagado que deben corregirse posteriormente de forma manual.

Desde la perspectiva del usuario, el modelo actual de recaudo impone una alta carga transaccional y escasa flexibilidad. El sistema no permite agrupar varias obligaciones en una sola operación: cada impuesto, anticipo o sanción debe pagarse de manera independiente. Este esquema, diseñado originalmente para garantizar control individual sobre los registros, se traduce hoy en una experiencia fragmentada, especialmente para empresas o personas con múltiples obligaciones tributarias.

A continuación, se presentan una serie de cifras relevantes del sistema de recaudo actual. Las cifras de 2024 ilustran las limitaciones y concentraciones de este modelo. Del recaudo total nacional de $267,28 billones, solo el 0,0062 % se procesó a través de corresponsales bancarios, lo que evidencia la baja diversificación de los canales disponibles y la ausencia de integración con redes alternas de pago. En términos de distribución por canal, el 58,83 % del recaudo se efectuó mediante pagos electrónicos, mientras que el 33,43 % se realizó de forma presencial.

Sin embargo, desde la perspectiva del medio de pago, ambos tipos de transacciones –electrónicas y presenciales– se clasifican mayoritariamente como pagos en efectivo, ya sea porque corresponden a depósitos debitados desde cuentas bancarias o a pagos realizados físicamente en ventanilla.

Por esta razón, la DIAN reporta que el 92 % del valor recaudado corresponde a pagos en efectivo, lo que refleja que, aunque los contribuyentes utilizan canales digitales, la variedad de instrumentos de pago sigue siendo limitada. En contraste, los pagos con tarjetas de crédito o débito representaron apenas $374 mil millones en 2024, una proporción que no alcanza el 1 % del total nacional, lo que evidencia que la digitalización del sistema no se ha traducido en una adopción efectiva de alternativas de pago distintas al efectivo bancario.

Esta brecha entre el sistema tributario y el ecosistema de pagos digitales del país se origina, en gran medida, en restricciones regulatorias que limitan la adopción de nuevos instrumentos y la diversificación de canales. Las normas vigentes (la Resolución 8 de 2000 del Ministerio de Hacienda y la Resolución 478 de 2000 de la DIAN) prohíben que las EAR cobren comisiones, gastos de papelería o cualquier tarifa al contribuyente por concepto de recepción de pagos. Esta restricción, concebida originalmente para evitar sobrecostos al usuario, tiene hoy un efecto contrario: al impedir la recuperación de los costos de procesamiento asociados a las transacciones electrónicas, reduce los incentivos para habilitar pagos con tarjeta de crédito o débito. Lo anterior, actúa como un desincentivo para incorporar modalidades de pago más flexibles.

Por otra parte, el sistema de recaudo tributario permanece concentrado en el país. Solo hay trece bancos autorizados para operar como EAR. Esta configuración, vigente desde hace más de dos décadas, puede limitar la competencia y reducir la cobertura territorial del sistema, al tiempo que excluye a otros actores financieros que hoy desempeñan un papel central en la digitalización de los pagos.

De esta manera, aunque SEDPEs, neobancos y diversas fintechs han logrado consolidar una amplia base de usuarios y una infraestructura tecnológica robusta no están autorizadas para recaudar. Por ende, sus clientes no pueden utilizar estos canales para cumplir con sus obligaciones tributarias, pese a que estas entidades son vigiladas por la SFC. La exclusión normativa de estos actores genera un vacío operativo que incrementa los costos de cumplimiento y frena la modernización integral del sistema de recaudo. Esta limitación también desincentiva la competencia: las cuentas de depósito ofrecidas por estos actores no pueden tener principalidad.

Con todo, la concentración institucional también se manifiesta por la ausencia de un marco de interoperabilidad que articule a las EAR con el ecosistema financiero digital. Cada banco administra sus propios sistemas de recaudo y conciliación bajo protocolos cerrados. Así, sin mecanismos estandarizados, no se permite una conexión efectiva con otras plataformas de pago, o con las infraestructuras tecnológicas del ecosistema fintech.

Esta fragmentación impide el intercambio eficiente de información y la conciliación automatizada en tiempo real. Con ello, se obstaculiza la

integración de soluciones más ágiles, escalables e inclusivas para los contribuyentes. En consecuencia, el sistema conserva una estructura operativa dependiente de la banca tradicional que está desconectada del dinamismo y la diversidad que caracterizan al mercado colombiano de pagos digitales.

En este contexto, las SEDPEs, que actualmente administran recursos por más de 41 billones de pesos y atienden a más de 30 millones de usuarios, continúan sin estar facultadas para recibir pagos tributarios[3]. Esta restricción no responde a criterios técnicos relacionados con riesgo, solvencia o seguridad, sino a un marco normativo que define a los establecimientos bancarios como los únicos canales válidos para el recaudo fiscal. Como resultado, millones de contribuyentes con cuentas activas en plataformas digitales deben recurrir a bancos tradicionales para cumplir sus obligaciones, generando duplicidad de procesos, costos adicionales y mayores fricciones en la experiencia del usuario.

El limitado dinamismo del sistema de recaudo afecta la competencia del sistema financiero colombiano. De acuerdo con el Reporte de Inclusión Financiera 2024, los colombianos tienen, en promedio, 2.4 cuentas de ahorro. Es decir, que gran parte de los colombianos tienen más de una cuenta de ahorro en diferentes entidades financieras. Esta tendencia puede estar profundizada por la entrada de nuevos actores en el mercado como los neobancos.

No obstante, el hecho de que un usuario de estas nuevas entidades financieras no pueda pagar impuestos con su producto, lo obliga a seguir manteniendo una cuenta en un banco tradicional. Para los millones de usuarios de los neobancos (que entre depósitos de bajo monto y cuentas de ahorro acumulan más de 160 millones de cuentas[4]), su experiencia resulta ser incompleta y los obliga a buscar otras alternativas. Esta dependencia de un grupo restringido de intermediarios desincentiva la innovación, limita la eficiencia operativa y perpetúa un modelo de gestión tributaria centrado en la banca tradicional, sin aprovechar plenamente los beneficios de la entrada de nuevos jugadores en el sistema financiero.

El marco regulatorio que rige el sistema de recaudo fue concebido a inicios de los años 2000 y no ha evolucionado al ritmo de la digitalización del sistema financiero. El artículo 11 de la Resolución 8 de 2000 del Ministerio de Hacienda y el artículo 20 de la Resolución 478 de 2000 de la DIAN restringen los medios de pago a efectivo, cheques o tarjetas emitidas por la propia entidad recaudadora, e imponen la obligación de contar con autorización previa para habilitar otros procedimientos. Estas disposiciones, concebidas para garantizar control en un entorno analógico, resultan hoy

3 Superintendencia Financiera de Colombia. (2025). Datos sobre captaciones por municipio y rangos. Disponible en: https://www.superfinanciera.gov.co/powerbi/reportes/121/491/

4 Superintendencia Financiera de Colombia. (2025). Datos sobre captaciones por municipio y rangos. Disponible en: https://www.superfinanciera.gov.co/powerbi/reportes/121/491/

obsoletas frente a la diversidad de instrumentos digitales que permiten trazabilidad y verificación automática de las transacciones.

Como se mencionó antes, estas normas prohíben que las EAR cobren comisiones, lo que bloquea la posibilidad de incorporar medios de pago que impliquen costos de procesamiento, como tarjetas de crédito, débito o billeteras digitales de manera recurrente. Una actualización normativa que habilite una "tarifa de conveniencia" voluntaria, en línea con las mejores prácticas internacionales, permitiría ampliar las opciones del contribuyente y dinamizar el ecosistema de pagos fiscales. Además, la eliminación del requisito de autorización previa de la DIAN para cada medio de pago nuevo corregiría un cuello de botella que ralentiza la adopción de soluciones tecnológicas.

Más allá de los aspectos operativos y normativos, el sistema presenta una limitada capacidad de integración y análisis de datos[5]. La información del recaudo no se encuentra completamente consolidada ni normalizada entre la DIAN y las EAR, lo que impide construir una visión granular del comportamiento de los contribuyentes y de la efectividad de los canales de pago. La DIAN no dispone de datos sobre el valor total recaudado correspondiente a contribuyentes que no tienen una cuenta bancaria en un EAR, por lo que no es posible dimensionar cuántas personas deben acudir a procedimientos alternos para poder efectuar sus obligaciones tributarias.

Esta falta de granularidad en los datos refleja una arquitectura de información segmentada, en la que cada entidad recaudadora opera con sus propios sistemas de registro y conciliación. Los reportes entre la DIAN y las EAR no fluyen en tiempo real y, en muchos casos, dependen de procesos de consolidación manual. Esta fragmentación impide identificar en forma oportuna errores de conciliación, duplicidades o demoras en la aplicación de pagos.

Con todo, los factores descritos configuran un modelo funcional pero inflexible, con capacidad limitada para adaptarse a la transformación digital del sistema financiero. Experiencias internacionales demuestran que los sistemas tributarios más modernos han superado estas limitaciones mediante la apertura del ecosistema de pagos. En Brasil[6], la incorporación de pagos mediante Pix permitió que los tributos federales pudieran

5 Esta afirmación se fundamenta en la respuesta oficial de la DIAN al derecho de petición 2025DP000205551 (agosto de 2025), en la cual la entidad indica reiteradamente que "no cuenta con esta información" respecto a datos desagregados del recaudo administrados por las entidades recaudadoras (por ejemplo, titularidad de las cuentas, operaciones de dispersión y transferencias bancarias) y confirma expresamente que "no cuenta con información" sobre el valor total recaudado por contribuyentes sin cuenta bancaria en una EAR.

6 Serpro. (2024). Você sabia que pode pagar impostos e tributos federais com Pix? Serpro. Disponible en: https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2024/pagamento-tributos-com-pix?utm_source=chatgpt.com

liquidarse desde cualquier aplicación bancaria o fintech, en tiempo real y sin costos adicionales para el Estado. Los documentos de recaudo incluyen un código QR que puede escanearse desde cualquier billetera digital autorizada, lo que habilita pagos inmediatos en cualquier día y horario, eliminando la necesidad de trámites presenciales, impresiones o procesos manuales.

El impacto ha sido significativo: millones de declaraciones y formularios se pagan cada mes mediante este mecanismo, reduciendo los tiempos de procesamiento a segundos y permitiendo la actualización automática de las obligaciones en los sistemas tributarios. Este modelo demuestra que, con interoperabilidad, estándares digitales comunes y apertura a nuevos actores, es posible consolidar un ecosistema de recaudo más eficiente, accesible y alineado con los hábitos de pago digitales de la ciudadanía.

C. Propuestas para modernizar el sistema de pago de impuestos

Propuesta 1

Recaudo abierto: más actores, más cobertura

Explicación

Actualmente, la Resolución 8 de 2000 expedida por el MinHacienda, desarrollada posteriormente por la Resolución 478 expedida por la DIAN, establecen que únicamente los Establecimientos Bancarios y las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (inexistentes desde 1999) están autorizadas para iniciar el trámite para realizar operaciones de recepción y recaudo de impuestos como Entidades Autorizadas para Recaudar. De esta manera, múltiples agentes del mercado, como las SEDPEs, fueron arbitrariamente excluidos de la posibilidad de ofrecer estos servicios dentro de su catálogo de productos financieros.

Propuesta:

Opción 1

Modificar el artículo 3 de la Resolución 8 de 2000 expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la siguiente manera:

Redacción del artículo 3 actual	Redacción del artículo 3 propuesto
Artículo 3. REQUISITOS PARA OBTENER LA AUTORIZACIÓN DE RECEPCIÓN Y RECAUDO. Podrán obtener la autorización de recepción y recaudo de los Tributos, los Establecimientos Bancarios y Corporaciones de Ahorro y Vivienda legalmente constituidas en el país, que se acojan expresamente a las condiciones de la presente resolución, para efectos de la	**Artículo 3. REQUISITOS PARA OBTENER LA AUTORIZACIÓN DE RECEPCIÓN Y RECAUDO.** Podrán obtener la autorización de recepción y recaudo de los Tributos, los Establecimientos Bancarios, ~~y~~ Corporaciones de Ahorro, **las Compañías de Financiamiento, las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos, las cooperativas de ahorro y crédito,**

recepción de las declaraciones tributarias, aduaneras y cambiarias; y el recaudo de los impuestos y demás tributos del orden nacional administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, siempre y cuando esta actividad no sea contraria a las funciones que cada una de estas instituciones señala el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y cumplan con los requisitos de cobertura, capacidad técnica y administrativa que exija la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.	**y demás entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia** legalmente constituidas en el país, que se acojan expresamente a las condiciones de la presente resolución, para efectos de la recepción de las declaraciones tributarias, aduaneras y cambiarias; y el recaudo de los impuestos y demás tributos del orden nacional administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, siempre y cuando esta actividad no sea contraria a las funciones que cada una de estas instituciones señala el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y cumplan con los requisitos de cobertura, capacidad técnica y administrativa que exija la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Opción 2

Para ampliar el universo de entidades que pueden actuar como Entidades Autorizadas para Recaudar (EAR), se puede incluir un artículo en una ley ordinaria como el Plan Nacional de Desarrollo con el propósito de que el Ministerio de Hacienda realice una revisión del universo de entidades que podrían aplicar a esta figura de la siguiente forma:

> ***Artículo XX.*** *Revisión de Entidades Autorizadas para Recaudar (EAR) y medios de pago para promover el recaudo. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá actualizar los criterios para autorizar Entidades Autorizadas para Recaudar (EAR), con el fin de ampliar el universo de actores habilitados para la recepción y recaudo de impuestos, anticipos, retenciones, sanciones e intereses administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN-.*
>
> *En dicha revisión se deberá garantizar la inclusión de los establecimientos de crédito, las sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos, las compañías de financiamiento, y las cooperativas de ahorro y crédito legalmente constituidas y vigiladas en Colombia, quienes podrán solicitar y obtener la autorización para actuar como EAR, siempre que cumplan con los requisitos operativos, financieros, tecnológicos y de seguridad establecidos por el Ministerio de Hacienda y la DIAN.*

Parágrafo 1. La reglamentación deberá asegurar la habilitación del uso de nuevos canales y tecnologías de pago, incluyendo el pago desde cualquier producto de depósito del contribuyente como cuenta de ahorro, cuenta corriente, depósito de bajo monto o depósito ordinario, que se trataran como equivalentes para todos los efectos asegurando cobertura, seguridad y trazabilidad del recaudo.

Parágrafo 2. El Ministerio de Hacienda y la DIAN deberán garantizar que la autorización de nuevas entidades no esté sujeta a barreras comerciales o tecnológicas injustificadas, ni a acuerdos de exclusividad, y que se promueva la competencia en el ecosistema de recaudo.

Justificación:

La regulación vigente restringe de forma injustificada el acceso de entidades vigiladas como las SEDPE, Compañías de Financiamiento y Cooperativas de Ahorro y Crédito, al proceso de recepción y recaudo de tributos, al limitar dicha autorización únicamente a establecimientos bancarios y corporaciones de ahorro y vivienda –estas últimas, inexistentes desde hace más de dos décadas. Esta exclusión no responde a criterios técnicos ni de riesgo, y genera una barrera de entrada artificial que desincentiva la competencia, frena la innovación y mantiene el sistema de recaudo anclado en una estructura obsoleta.

Permitir que entidades distintas a los bancos tradicionales participen en el proceso de originación y recepción de pagos de impuestos es una medida alineada con la transformación digital del sistema financiero colombiano. Actualmente, millones de contribuyentes mantienen cuentas activas en entidades no habilitadas como EAR, lo que les impide cumplir directamente con sus obligaciones tributarias, encareciendo el cumplimiento y desincentivando la formalidad. Adicionalmente, la restricción vigente genera una concentración del recaudo en un grupo reducido de entidades, impidiendo que el Estado se beneficie de mejores condiciones operativas o tecnológicas.

Actualizar la norma permitiría modernizar el sistema tributario, aumentar la cobertura, fomentar la trazabilidad de las transacciones y facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de ciudadanos, microempresas y trabajadores independientes. Esta medida también contribuiría a dinamizar el ecosistema de pagos digitales, promover la inclusión financiera y robustecer la infraestructura tecnológica del país sin poner en riesgo los principios de seguridad y control que rigen el recaudo de los recursos públicos.

El principal beneficio radica en que el Gobierno Nacional pueda generar más mecanismos de pago de impuestos para luchar contra la evasión y la

contracción del recaudo fiscal. Las limitaciones presentes en la regulación limitan las posibilidades de pago de los ciudadanos, generando una experiencia para los usuarios con fricciones. Estas fricciones no corresponden a la realidad del mercado donde se podría habilitar a más entidades para ser EAR o para permitir que entidades no recaudadoras puedan ser originadores de pagos de impuestos a través de alianzas con entidades recaudadoras responsables ante la DIAN.

La ampliación del ecosistema de recaudo constituye una herramienta estratégica para que el Gobierno Nacional fortalezca la lucha contra la evasión. La regulación actual restringe los canales habilitados, generando fricciones innecesarias que dificultan el cumplimiento de las obligaciones tributarias y no reflejan la realidad tecnológica del mercado. Por ello, resulta imperativo habilitar a nuevos actores como Entidades Autorizadas para Recaudar (EAR) o permitir que entidades no recaudadoras actúen como originadoras de pagos mediante alianzas con recaudadores responsables. Esta apertura permitiría aprovechar la tecnología Fintech para mejorar la trazabilidad de las transacciones, modernizar la infraestructura tributaria y demostrar una agilidad regulatoria que prioriza la seguridad y eficiencia del recaudo sobre modelos operativos obsoletos.

Desde la perspectiva del usuario, esta medida tiene el potencial de transformar la cultura tributaria. Al permitir que los ciudadanos paguen sus impuestos desde sus cuentas y billeteras digitales preferidas, se eliminan barreras de acceso y se fomenta el cumplimiento voluntario a través de una experiencia de usuario superior. Al mismo tiempo, la entrada de nuevos jugadores impulsa la competencia en el sector financiero, reduciendo costos y diversificando el riesgo sistémico al disminuir la dependencia exclusiva de la banca tradicional. En suma, democratizar los canales de recaudo no solo fomenta la inclusión financiera, sino que expande rápidamente la base de contribuyentes activos, creando un sistema más resiliente, accesible y eficiente.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir un **Decreto** por el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** o una **Ley Ordinaria.**

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- Congreso de la República

Propuesta 2

Modernización del recaudo con nuevos medios de pago

Explicación:

El régimen vigente para la recepción y recaudo de tributos limita la autorización de estas operaciones a los establecimientos bancarios, sin contemplar mecanismos alternativos que permitan la participación de otros actores del sistema financiero bajo reglas objetivas. Esto genera una exclusión normativa que no responde a criterios técnicos, sino a un modelo de listado cerrado, lo que restringe la competencia y reduce la cobertura en zonas donde otras entidades cuentan con mayor capilaridad y experiencia operativa.

La propuesta busca pasar de un sistema basado en un listado limitado de entidades a un modelo abierto en el cual cualquier entidad vigilada que cumpla con criterios específicos (técnicos, financieros, operativos y de gestión de riesgos) pueda ser autorizada para ofrecer el servicio de recaudo. De esta forma, se logra mayor cobertura territorial, inclusión financiera y eficiencia operativa, al tiempo que se mantienen estándares de seguridad y control fiscal.

Propuesta

Ordenar a la DIAN expedir una Resolución con la descripción de los estándares técnicos, financieros, operativos y de gestión de riesgos que son necesarios para obtener la autorización para operar como una EAR, de la siguiente manera:

"Artículo XX. FORMA DE PAGO DE LOS TRIBUTOS. *Las Entidades Autorizadas para Recaudar por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- recibirán el pago de los impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones, a través de los siguientes medios:*

a. *En efectivo, a través de sus sucursales o corresponsales físicos o digitales; Mediante órdenes de pago o transferencias de fondos o mediante órdenes de pago o transferencias de fondos inmediatas que se procesen a través de (i) Sistemas de Pago de Bajo Valor (ii) esquemas bilaterales de compensación y liquidación, o aquellas procesadas (iii) directamente por la Entidad Autorizada para Recaudar (transferencias intra-entidad)*

b. *A través de cheques de gerencia o cheques girados sobre la misma plaza de la oficina receptora, a la orden de la entidad financiera receptora, cuando sea del caso*

c. *A través de cualquier otro procedimiento que facilite el pago.*

Parágrafo 1. Las Entidades Autorizadas para Recaudar podrán celebrar los actos y contratos necesarios para instrumentar el recaudo a través de los medios señalados.

Parágrafo 2. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá establecer, en caso de considerarlo necesario y mediante acto administrativo de carácter general y motivado, estándares técnicos, operativos o de seguridad aplicables a los mecanismos de recaudo, facilitando de ser el caso las conexiones y adecuaciones técnicas que dichos estándares requieran. Los estándares técnicos no podrán generar barreras comerciales o tecnológicas injustificadas, ni prevenir la libre competencia en el sistema financiero.

Parágrafo 3. La DIAN deberá requerir que los Sistemas de Pago de Bajo Valor utilizados para el recaudo electrónico de impuestos por las Entidades Autorizadas para Recaudar habiliten como originadores de pago de tributos a todos sus participantes, incluyendo establecimientos de crédito, cooperativas financieras, compañías de financiamiento y a las cooperativas de ahorro y crédito.

PARÁGRAFO 4. En todos los casos, las Entidades Autorizadas para Recaudar deberán responder por el valor del recaudo como si este se hubiera efectuado en efectivo.

Parágrafo 5. Dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá modificar el artículo 11 de la Resolución 00008 de 2000 o la norma que la sustituya, con el fin de incluir expresamente como medios de pago válidos a los Sistemas de Pago de Bajo Valor (SPBV).

Justificación

El sistema actual concentra la facultad de recaudo en un grupo reducido de establecimientos bancarios, lo que genera ineficiencias, limita la competencia y reduce la cobertura en zonas donde otros actores ya han consolidado mayor presencia. Esta exclusión normativa afecta directamente a los contribuyentes, quienes deben canalizar sus pagos únicamente a través de bancos, aun cuando mantienen relaciones activas con fintechs y otras entidades financieras.

Un marco regulatorio que establezca claramente cuáles son los requisitos exigidos por la DIAN para obtener la autorización para operar como EAR, permitiría habilitar a las entidades que cumplan con los requisitos técnicos, financieros y de gestión de riesgos exigidos por la autoridad. Esto ampliaría la red de entidades disponibles para realizar el recaudo, facilitaría el cumplimiento tributario en territorios apartados y fomentaría la inclusión financiera. Al mismo tiempo, mantendría los estándares de seguridad, trazabilidad y control fiscal necesarios para proteger los recursos públicos.

La exclusividad de los establecimientos bancarios actualmente autorizados para ser EAR constituye una barrera normativa que no refleja la realidad del mercado financiero actual. La industria fintech ha alcanzado más de 30 millones de usuarios en el país y administran recursos, de manera colectiva, por más de 41 billones de pesos[7]. A pesar de estas cifras, sus clientes no pueden pagar impuestos directamente a través de las fintechs, lo que encarece el cumplimiento de las obligaciones tributarias de cara al contribuyente y reduce la eficiencia del sistema de pago y recaudo.

Además, la concentración del recaudo en solo 13 bancos genera rentas monopólicas derivadas del uso temporal de los recursos recaudados, sin que el Estado pueda negociar mejores condiciones. Permitir la participación de nuevas entidades no solo incentivaría la competencia e innovación, sino que también podría reducir los costos transaccionales, aumentar la tasa de cumplimiento voluntario y ampliar la base de contribuyentes formales.

En esta propuesta, además, se busca impulsar una modernización de los canales disponibles para que los ciudadanía que facilitan el cumplimiento tributario como como apps móviles, banca electrónica, billeteras digitales, QR y SPBV. Adicionalmente, se resalta que el país se encuentra en un momento clave: la implementación del nuevo sistema de pagos inmediatos e interoperable, Bre-B, lo que ofrece una oportunidad única para avanzar en la modernización de las formas de pago de los tributos.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- DIAN.

7 Superintendencia Financiera de Colombia. (2025). Datos sobre captaciones por municipio y rangos. Disponible en: https://www.superfinanciera.gov.co/powerbi/reportes/121/491/

Propuesta 3

Comisiones habilitadas para recaudo digital

Explicación

El marco regulatorio vigente, en particular el artículo 8 de la Resolución 8 de 2000 del Ministerio de Hacienda, prohíbe expresamente que las EAR cobren a los contribuyentes cualquier comisión, gasto de papelería o suma adicional por concepto de la recepción y recaudo de declaraciones tributarias, aduaneras o cambiarias. En la práctica, esta prohibición impide que los pagos de impuestos puedan realizarse mediante tarjetas débito o crédito, pues el modelo de cuatro partes que soporta el funcionamiento de estos instrumentos exige reconocer una comisión de adquirencia o, en su defecto, cobrar una tarifa de conveniencia al usuario.

Al no poder trasladar este costo al contribuyente, ni reconocerlo en el marco regulatorio, las EAR carecen de incentivos para habilitar los pagos con credenciales, manteniendo el sistema de recaudo tributario anclado a mecanismos tradicionales y limitando la digitalización. Esta restricción no solo reduce las alternativas de pago disponibles para los contribuyentes, sino que también genera un desincentivo a la innovación tecnológica y a la inclusión de nuevos actores financieros en el ecosistema de recaudo.

Propuesta

Modificar el artículo 8 de la Resolución 8 de 2000 expedida por el Ministerio de Hacienda, de la siguiente manera:

Redacción del artículo 8 actual	Redacción del artículo 8 propuesto
ARTÍCULO 8. OBLIGACIONES DE LAS ENTIDADES AUTORIZADAS PARA RECAUDAR. Las Entidades Autorizadas para Recaudar cumplirán las obligaciones contempladas en el artículo 801 del *Estatuto Tributario, las que con relación al objeto de la presente resolución establezcan las normas pertinentes, así como las que se señalan a continuación: (...) Las Entidades Autorizadas para Recaudar, no podrán cobrar a los contribuyentes o usuarios; comisiones, gastos de papelería o administración y, en general, suma alguna por concepto de la recepción y/o recaudo de las declaraciones tributarias, aduaneras o cambiarias. Así mismo, las Entidades Autorizadas para Recaudar no podrán pagar comisiones a los contribuyentes como medio para atraer clientes. Las Entidades Autorizadas para Recaudar en la recepción de los documentos y en el recaudo de los tributos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales a los cuales se refiere esta resolución, no están obligadas a garantizar que los formularios de las declaraciones y los recibos de pago estén correctamente diligenciados por el contribuyente, usuario, importador, declarante o responsable del pago, ni que las sumas pagadas correspondan al monto total o exacto de sus obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, se limitarán a las verificaciones de información mínima que exija la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (...)	**ARTÍCULO 8. OBLIGACIONES DE LAS ENTIDADES AUTORIZADAS PARA RECAUDAR.** Las Entidades Autorizadas para Recaudar cumplirán las obligaciones contempladas en el artículo 801 del *Estatuto Tributario, las que con relación al objeto de la presente resolución establezcan las normas pertinentes, así como las que se señalan a continuación: (...) ~~Las Entidades Autorizadas para Recaudar, no podrán cobrar a los contribuyentes o usuarios; comisiones, gastos de papelería o administración y, en general, suma alguna por concepto de la recepción y/o recaudo de las declaraciones tributarias, aduaneras o cambiarias. Así mismo, las Entidades Autorizadas para Recaudar no podrán pagar comisiones a los contribuyentes como medio para atraer clientes.~~ Las Entidades Autorizadas para Recaudar en la recepción de los documentos y en el recaudo de los tributos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales a los cuales se refiere esta resolución, no están obligadas a garantizar que los formularios de las declaraciones y los recibos de pago estén correctamente diligenciados por el contribuyente, usuario, importador, declarante o responsable del pago, ni que las sumas pagadas correspondan al monto total o exacto de sus obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, se limitarán a las verificaciones de información mínima que exija la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (...)

Justificación

El régimen vigente limita la habilitación de pagos de impuestos con tarjetas porque las Resoluciones 8 de 2000 y 478 de 2000 prohíben que las EAR cobren comisiones, gastos de papelería o cualquier suma al contribuyente por concepto de la recepción o recaudo de obligaciones tributarias. Esa prohibición impide que las EAR puedan asumir los costos de procesamiento asociados con el uso de credenciales (tarjetas débito o crédito), lo cual en la práctica bloquea la posibilidad de habilitar dicho mecanismo de pago digital.

Al eliminar esa barrera regulatoria y permitir que las EAR cobren una "tarifa de conveniencia" cuando el contribuyente opte voluntariamente por usar una tarjeta crédito/débito, se desbloquea una alternativa que ya es estándar en muchos sistemas tributarios modernos. Esto aumentaría la comodidad del contribuyente, permitiría diferir o financiar impuestos (especialmente para quienes no tienen liquidez inmediata) y expandiría la base de pagos digitales en la economía colombiana.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir un **Decreto** por el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Propuesta 4

Recaudo tributario abierto a fintechs y Neobancos

Explicación

El marco regulatorio actual restringe el pago de impuestos a tres modalidades: efectivo, tarjetas de crédito emitidas por la propia entidad autorizada para recaudar, u otros medios expresamente aprobados por la DIAN. Este esquema genera una barrera significativa para los neobancos y las fintechs de pago, que no pueden ofrecer a sus usuarios la posibilidad de cumplir con sus obligaciones tributarias utilizando sus productos financieros de forma directa.

La exigencia de una autorización previa para habilitar medios de pago digitales introduce fricciones innecesarias en el proceso de recaudo, afecta la experiencia de los contribuyentes y limita el acceso a mecanismos más eficientes y trazables. Asimismo, produce una asimetría regulatoria que beneficia a las entidades tradicionales ya autorizadas, en detrimento de la competencia, la innovación y la inclusión financiera.

Propuesta

Modificar el artículo 11 de la Resolución 8 de 2000 expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el artículo 20 de la Resolución 478 de 2000 expedida por la DIAN para que no contenga un listado taxativo sobre los medios de pago de impuestos de la siguiente manera:

Redacción del artículo 11 actual	Redacción del artículo 11 propuesto
ARTÍCULO 11. FORMA DE PAGO DE LOS TRIBUTOS. Las Entidades Autorizadas para Recaudar recibirán el pago de los impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones, en efectivo, tarjetas de crédito que administre la entidad financiera o mediante cheque de gerencia o cheque girado sobre la misma plaza de la oficina que lo recibe y únicamente a la orden del Establecimiento Bancario o Corporación de Ahorro y Vivienda receptora, cuando sea del caso. El pago de los impuestos y de la retención en la fuente por enajenación de activos fijos, sólo se podrá realizar en efectivo o mediante cheque librado por el Establecimiento Bancario o la Corporación de Ahorro y Vivienda sometido al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria. Los Establecimiento Bancarios o Corporaciones de Ahorro y Vivienda autorizados para recaudar podrán recibir bajo su responsabilidad, cheques librados en forma distinta a la señalada o habilitar cualquier procedimiento que facilite el pago.	**ARTÍCULO 11. FORMA DE PAGO DE LOS TRIBUTOS.** Las Entidades Autorizadas para Recaudar recibirán el pago de los impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones **a través de cualquier medio de pago electrónico, incluyendo transferencias bancarias, tarjetas de crédito y débito, instrumentos de pago emitidos por entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia y demás mecanismos de pago digital. Del mismo modo,E**el pago de los impuestos y de la retención en la fuente por enajenación de activos fijos también será aceptado a través de cualquier medio digital, ~~en efectivo, tarjetas de crédito que administre la entidad financiera o mediante cheque de gerencia o cheque girado sobre la misma plaza de la oficina que lo recibe y únicamente a la orden del Establecimiento Bancario o Corporación de Ahorro y Vivienda receptora, cuando sea del caso.~~ **Del mismo modo,**~~E~~ **el pago de los impuestos y de la retención en la fuente por enajenación de activos fijos** también será aceptado a través de cualquier medio digital,

En estos casos deberán responder por el valor del recaudo, como si éste se hubiere pagado en efectivo.	~~sólo se podrá realizar en efectivo o mediante cheque librado por el Establecimiento Bancario o la Corporación de Ahorro y Vivienda sometido al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria.~~ ~~Los Establecimiento Bancarios o Corporaciones de Ahorro y Vivienda autorizados para recaudar podrán recibir bajo su responsabilidad, cheques librados en forma distinta a la señalada o habilitar cualquier procedimiento que facilite el pago. En estos casos deberán responder por el valor del recaudo, como si éste se hubiere pagado en efectivo.~~ **Las Entidades Autorizadas para Recaudar, incluidas las entidades bancarias, las compañías de financiamiento, las sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos (SEDPE), neobancos y demás entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, podrán habilitar bajo su responsabilidad cualquier procedimiento que facilite el pago por medios electrónicos o físicos, garantizando siempre la trazabilidad, seguridad y plena aplicación del valor recaudado a la obligación tributaria.**

Redacción del artículo 20 actual	Redacción del artículo 20 propuesto
ARTÍCULO 20. FORMA DE PAGO DE LOS TRIBUTOS. Las Entidades Autorizadas para Recaudar recibirán el pago de los impuestos, contribuciones, anticipos, retenciones, tributos aduaneros, intereses y sanciones, en efectivo, tarjeta de crédito que administre la Entidad Autorizada	**ARTÍCULO 20. FORMA DE PAGO DE LOS TRIBUTOS.** Las Entidades Autorizadas para Recaudar recibirán el pago de los impuestos, contribuciones, anticipos, retenciones, tributos aduaneros, intereses y sanciones **a través de cualquier medio de pago electrónico, incluyendo**

para Recaudar, mediante cheque de gerencia o cheque girado sobre la misma plaza de la oficina que lo recibe y únicamente a la orden de la entidad financiera receptora, cuando sea del caso.	transferencias bancarias, tarjetas de crédito y débito, instrumentos de pago emitidos por entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia y los demás mecanismos de pago digital, ~~en efectivo, tarjeta de crédito que administre la Entidad Autorizada para Recaudar, mediante cheque de gerencia o cheque girado sobre la misma plaza de la oficina que lo recibe y únicamente a la orden de la entidad financiera receptora, cuando sea del caso.~~
Las Entidades Autorizadas para Recaudar bajo su responsabilidad, podrán recibir cheques librados en forma distinta a la señalada o habilitar cualquier procedimiento que facilite el pago previa autorización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.	Las Entidades Autorizadas para Recaudar, bajo su responsabilidad, podrán ~~recibir cheques librados en forma distinta a la señalada o~~ habilitar cualquier procedimiento que facilite el pago **garantizando** siempre la trazabilidad y seguridad del valor recaudado por concepto de la obligación tributaria correspondiente ~~previa autorización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.~~
En todos los casos, las Entidades Autorizadas para Recaudar deberán responder por el valor del recaudo, como si éste se hubiera pagado en efectivo.	En todos los casos, las Entidades Autorizadas para Recaudar deberán responder por el valor del recaudo, como si éste se hubiera pagado en efectivo.

Justificación

El régimen legal sobre la forma de pago de impuestos contenido en el artículo 11 de la Resolución 8 de 2000 y, posteriormente, desarrollado por el artículo 20 de la Resolución 478 de 2000, expedidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la DIAN respectivamente, limita de manera significativa la modernización del sistema de pago de tributos en Colombia. Estas disposiciones legales restringen los medios de pago a efectivo, cheques o tarjetas emitidas por la propia entidad autorizada para recaudar, e imponen la obligación de contar con autorización previa de la DIAN para habilitar procedimientos adicionales. Estas reglas, diseñadas hace más de dos décadas, resultan obsoletas frente a la transformación

digital del sistema financiero y constituyen una barrera para la innovación, la competencia y la inclusión financiera.

La actualización normativa de ambos artículos, ampliando expresamente el espectro de medios de pago a transferencias electrónicas, tarjetas de crédito y débito, instrumentos emitidos por entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia y otros mecanismos digitales, elimina la asimetría regulatoria que ha beneficiado de manera exclusiva a los bancos tradicionales. Con ello, se permite que fintechs, neobancos, SEDPE y compañías de financiamiento puedan ofrecer directamente a sus usuarios la opción de cumplir con sus obligaciones tributarias, facilitando el acceso a los contribuyentes y fortaleciendo la competencia en el mercado.

Adicionalmente, la eliminación de la autorización previa de la DIAN para habilitar medios de pago digitales corrige un cuello de botella que ralentizaba la adopción de soluciones tecnológicas, al tiempo que mantiene la obligación de que las Entidades Autorizadas para Recaudar respondan por el valor del recaudo como si hubiese sido pagado en efectivo. De esta manera, se logra un balance entre innovación y seguridad, preservando la confianza en el sistema y protegiendo los intereses fiscales del Estado.

La experiencia internacional respalda estas reformas. En Brasil, el sistema Pix permitió que los contribuyentes pagaran tributos federales en tiempo real desde cualquier institución financiera autorizada, lo que redujo los costos de cumplimiento y mejoró la eficiencia del recaudo. En la Unión Europea, la directiva PSD2 abrió el mercado de pagos a entidades no bancarias bajo esquemas de licenciamiento y supervisión, garantizando estándares de seguridad y fomentando la innovación. Estos modelos muestran que la diversificación de actores y medios de pago fortalece tanto la inclusión como la eficiencia del sistema tributario.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir un **Decreto** por el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- DIAN.

Propuestas por verticales fintech

I.

Crédito digital:

El puente de la informalidad al progreso

El crédito digital ha sido uno de los principales motores de transformación del sistema financiero colombiano. Su modelo operativo, centrado en plataformas tecnológicas que automatizan integralmente el ciclo del crédito, desde la solicitud hasta la dispersión y la cobranza, y que se apoya en recursos propios, ha permitido la aparición de nuevos actores no bancarios con propuestas más ágiles, accesibles y eficientes. Este enfoque ha sido liderado por fintechs que, como lo define Ehrentraud et al.[1], comprenden actividades crediticias desarrolladas a través de plataformas digitales o internet, utilizando su propio balance para originar préstamos.

De forma complementaria, Mazer y McKee[2] conceptualizan el crédito digital como los préstamos sin garantía otorgados en mercados emergentes mediante canales digitales, sin la intervención de vendedores y basados en decisiones automatizadas sustentadas en datos digitales. Por su parte, autores como Morse[3] y Lavalleja[4] amplían esta definición al incluir modelos como los préstamos entre pares (peer-to-peer lending) y el crowdfunding, que conectan directamente a solicitantes y prestamistas a través de plataformas en línea, facilitando el acceso al crédito a personas y pequeñas empresas excluidas del sistema financiero tradicional.

Gracias a esta arquitectura tecnológica, las plataformas logran reducir fricciones operativas y abrir oportunidades de financiación a segmentos tradicionalmente excluidos, superando barreras como la ausencia de historial crediticio, la informalidad o la limitada cobertura de la banca tradicional. Estas fintech conviven con otras entidades del sistema financiero que también otorgan crédito a personas naturales, como bancos, cooperativas y compañías de financiamiento, pero se distinguen por su énfasis en la tecnología, la velocidad de desembolso y su capacidad para operar

1 Ehrentraud, J., Garcia Ocampo, D., Garzoni, L., & Piccolo, M. (2020). Policy responses to fintech: a cross-country overview (FSI Insights No 23). Bank for International Settlements. Disponible en: https://www.bis.org/fsi/publ/insights23.pdf

2 Mazer, R., & McKee, K. (2017). Consumer protection in digital credit (No. 119214, pp. 1-24). The World Bank. Disponible en: https://www.cgap.org/research/publication/consumer-protection-in-digital-credit

3 Morse, A. (2015). Peer-to-Peer Crowdfunding: Information and the potential for Disruption in consumer Lending. National Bureau of Economic Research. Disponible en: http://www.nber.org/papers/w20899

4 Lavalleja, M. (2020). Panorama de las Fintech: Principales desafíos y oportunidades para el Uruguay. CEPAL – Serie de Estudios y Perspectivas. Disponible en: https://www.cepal.org/es/publicaciones/45727-panorama-fintech-principales-desafios-oportunidades-uruguay

por fuera del perímetro prudencial tradicional. En el ecosistema colombiano también existen actores no vigilados que ofrecen crédito a través de medios electrónicos, incluyendo empresas del sector real, telecomunicaciones, marketplaces o entidades asociadas a programas sociales o de bienestar.

Este modelo ha tenido un impacto directo en la inclusión financiera, al permitir el acceso al financiamiento a segmentos desatendidos o subatendidos por la banca formal, como trabajadores informales, microemprendedores, personas sin historial crediticio o residentes en zonas con baja cobertura bancaria. La posibilidad de ofrecer productos con montos ajustables, aprobación casi instantánea, requisitos mínimos y canales 100% digitales ha reducido fricciones y costos para el usuario final. Muchas de estas plataformas operan integradas a ecosistemas digitales existentes, como billeteras móviles, marketplaces, empresas de telecomunicaciones o comercios electrónicos, lo que les permite aprovechar datos alternativos para generar perfiles de riesgo más inclusivos.

Esta tendencia ha sido ampliamente documentada por el UNSGSA fintech Working Group & CCAF[5], que resalta cómo las fintechs de crédito se apoyan en alianzas estratégicas y en el uso intensivo de información no tradicional para ampliar el espectro de otorgamiento de crédito. Así, el crédito digital no solo redefine la experiencia del consumidor financiero, sino que también plantea un nuevo paradigma en la evaluación del riesgo, en la distribución del producto crediticio y en la arquitectura misma del acceso al financiamiento en economías emergentes como la colombiana.

Las modalidades de crédito digital son variadas y responden a la necesidad de atender a múltiples perfiles de usuarios. Entre los productos más comunes se encuentran los créditos de consumo o libre inversión, dirigidos a personas naturales para atender necesidades cotidianas o imprevistos. También se ofrecen créditos productivos y de capital de trabajo orientados a apoyar a microempresas y emprendimientos, así como soluciones específicas como libranzas digitales, adelantos de salario, minicréditos para compras online, y productos de financiación educativa, de salud, asociados a seguros e incluso crédito vehicular. Algunas plataformas han desarrollado productos dirigidos a segmentos con necesidades particulares, como mujeres emprendedoras, jóvenes, migrantes o trabajadores por cuenta propia.

Una característica clave de estas plataformas es su capacidad para utilizar tecnologías avanzadas como inteligencia artificial, aprendizaje automático y análisis de datos alternativos para evaluar el riesgo crediticio.

5 UNSGSA fintech Working Group & Cambridge Centre for Alternative Finance (CCAF). (2019). Early lessons on regulatory innovations to enable inclusive fintech: Innovation offices, regulatory sandboxes, and RegTech. Disponible en: https://www.unsgsa.org/sites/default/files/resources-files/2020-09/UNSGSA_Report_2019_Final-compressed.pdf

Esta innovación en los modelos de originación permite construir perfiles de riesgo más ajustados incluso en ausencia de información crediticia tradicional, ampliando significativamente la base de usuarios bancarizados. A través de estas estrategias, el crédito digital ha demostrado ser una alternativa viable, formal y competitiva frente a opciones informales de financiamiento, contribuyendo a crear un entorno más seguro y accesible para los usuarios del sistema financiero colombiano.

En Colombia, el crédito digital no se encuentra circunscrito al perímetro tradicional de la SFC, dado que las entidades que lo ofrecen no captan recursos del público, sino que otorgan préstamos con su propio balance. Esta diferencia fundamental ubica a las plataformas de crédito digital fuera del esquema de vigilancia prudencial típico de los establecimientos de crédito, lo cual ha derivado en la configuración de un régimen normativo diferenciado, basado en principios generales de protección al consumidor y cumplimiento de topes legales de interés.

El principal marco jurídico que rige a estas entidades está constituido por la Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor), el Decreto 1074 de 2015 y disposiciones específicas como la Circular Externa 002 de 2023 emitida por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC). Este conjunto normativo establece las condiciones mínimas de transparencia, deberes de información, reglas para la celebración de contratos por medios digitales, fijación de tasas de interés, liquidación de intereses moratorios y restricciones a prácticas abusivas. En particular, el artículo 45 de la Ley 1480 establece que todas las personas naturales o jurídicas que presten servicios de financiación, incluidas las fintechs de crédito digital, están obligadas a cumplir con los principios y deberes de protección al consumidor financiero, y designa a la SIC como la entidad encargada de su supervisión en estos aspectos.

El Decreto 1074 de 2015, por su parte, consolida la reglamentación sobre operaciones de crédito a través de sistemas de financiación y, en su Capítulo 35 del Título 2 del Libro 2, establece obligaciones específicas que deben cumplir estas entidades en relación con la claridad de la información contractual, la disponibilidad permanente de condiciones para los usuarios, y la verificación del cumplimiento del régimen de tasas máximas permitidas.

Este último aspecto resulta crítico: aunque no están bajo la vigilancia directa de la SFC, las plataformas de crédito digital deben cumplir con el régimen de usura, definido como 1.5 veces el IBC, certificado mensualmente por la SFC para cada modalidad de crédito. Esta verificación, establecida en el Artículo 2.2.2.35.8 del Decreto 1074, introduce una exigencia técnica sustancial para las fintechs, que deben actualizar periódicamente sus tasas y políticas para no incurrir en infracciones sancionables. La tasa de usura, prevista también en la Ley 45 de 1990 y el Código de Comercio,

actúa como un límite legal absoluto para todos los actores del sistema financiero, vigilados y no vigilados. El IBC, base para calcular este techo, es determinado por la SFC mediante una metodología de promedio ponderado que toma en cuenta las tasas ofrecidas por bancos, corporaciones financieras, cooperativas y otros intermediarios durante un período determinado.

En respuesta al crecimiento acelerado del crédito digital, la SIC ha fortalecido su rol como autoridad de protección. En particular, la Circular Externa 002 de 2023 estableció lineamientos precisos para las empresas que ofrecen crédito digital en Colombia. Esta circular impone obligaciones claras en relación con la forma y contenido de los contratos, la obligación de informar de manera suficiente, la transparencia en los cargos cobrados, y la prohibición de cláusulas o prácticas consideradas abusivas.

Asimismo, recordó que la SIC está facultada para imponer sanciones de hasta 2.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes en caso de incumplimientos, elevando así el estándar de cumplimiento esperado de este tipo de entidades. La evolución del marco normativo también ha respondido a la necesidad de reducir ambigüedades jurídicas. La Ley 2439 de 2024, que modificó la Ley 1480, introdujo clarificaciones importantes sobre los rubros que deben considerarse como intereses dentro de las operaciones de crédito ofrecidas mediante canales digitales. Esta reforma busca proteger al consumidor frente a la inclusión de cargos no financieros, como tarifas tecnológicas o gastos administrativos, dentro de los intereses cobrados, exigiendo mayor transparencia en la discriminación de conceptos y alineando estas operaciones con los principios de claridad contractual y equidad.

En este contexto, se evidencia que el crédito digital opera bajo un régimen legal disperso, pero que en su conjunto conforma un ecosistema regulatorio orientado a la protección del usuario final, más que a la supervisión prudencial o financiera del originador. Esta particularidad ha permitido la proliferación de modelos innovadores y la entrada de múltiples actores, pero también plantea desafíos estructurales en materia de armonización normativa, definición de estándares operativos y coordinación entre autoridades.

El fortalecimiento institucional de la SIC como autoridad competente en este segmento, junto con iniciativas como los sandbox regulatorios liderados por la SFC, la creación de unidades de innovación como InnovaSFC y las políticas de digitalización promovidas desde el Gobierno Nacional, han contribuido a configurar un entorno relativamente habilitante para el desarrollo del crédito digital. No obstante, el avance del sector exige una arquitectura regulatoria más moderna, con reglas claras y proporcionadas al riesgo, mecanismos de supervisión funcional y capacidades institucionales para adaptarse al dinamismo tecnológico. A medida que estas plataformas continúan ampliando su cobertura, complejidad y sofisticación,

se vuelve imperativo avanzar hacia un marco integral que combine inclusión, innovación y protección efectiva del consumidor.

El crecimiento del segmento ha traído consigo preocupaciones regulatorias adicionales, particularmente por las denuncias de consumidores respecto a cobros indebidos, prácticas agresivas de cobranza, condiciones opacas y dificultades para ejercer derechos de retracto o reclamación. La reciente Ley 2439 de 2024 busca abordar algunos de estos vacíos al establecer normas específicas para operaciones de crédito realizadas mediante sistemas electrónicos, aclarando qué rubros deben ser considerados como intereses y fortaleciendo la supervisión sobre estas operaciones. A pesar de estos avances, el sector aún enfrenta desafíos estructurales como la ausencia de un licenciamiento específico, la fragmentación de criterios regulatorios entre autoridades, y la percepción de mayor riesgo por parte del sistema financiero tradicional, lo que limita las oportunidades de fondeo.

En conjunto, el crédito digital se perfila como una herramienta potente para la inclusión financiera, pero su consolidación requiere una arquitectura regulatoria moderna, proporcional y coherente con su naturaleza tecnológica. La experiencia internacional demuestra que modelos exitosos en esta vertical combinan reglas claras de protección al consumidor con marcos ágiles que faciliten la innovación y reduzcan las asimetrías competitivas entre vigilados y no vigilados. Para Colombia, esto implica avanzar hacia una supervisión más funcional y basada en riesgos, fortalecer la interoperabilidad de los datos crediticios entre plataformas y centrales de información, y fomentar estándares sectoriales que garanticen buenas prácticas en originación, gestión de cartera y atención al cliente. El futuro del crédito digital dependerá de su capacidad para balancear escalabilidad, sostenibilidad y responsabilidad, en un entorno donde la tecnología y la confianza son los principales habilitadores del acceso financiero.

I.

a. Crédito de consumo:

De la necesidad
al acceso

A. Explicación:

¿Qué es el crédito de consumo y para qué se utiliza?

Respuesta corta: El crédito de consumo es un tipo de financiamiento dirigido a personas naturales para cubrir gastos personales, imprevistos, consolidar deudas o financiar necesidades específicas como educación, salud o vivienda. En Colombia, el crédito digital de consumo se ha consolidado como una alternativa accesible, rápida y segura frente a fuentes informales de financiamiento, utilizando tecnologías digitales y modelos alternativos de evaluación de riesgo que permiten incluir a quienes han estado excluidos del sistema financiero tradicional. Estos créditos se ofrecen en diversas modalidades, como créditos de libre inversión, libranza, adelantos de salario, mini y microcréditos, adaptándose a diferentes perfiles y necesidades. Así, el crédito digital promueve la inclusión financiera al facilitar el acceso a jóvenes, trabajadores independientes, mujeres y otros segmentos tradicionalmente desatendidos.

En el marco de la evolución del ecosistema fintech en Colombia, el crédito digital orientado a personas naturales se ha consolidado como una de sus principales líneas de desarrollo e innovación. Este segmento ha crecido en respuesta a la demanda de soluciones financieras más accesibles, rápidas y adaptadas a las necesidades de individuos tradicionalmente excluidos del sistema financiero. Apalancado en tecnologías digitales, modelos alternativos de evaluación de riesgo y procesos automatizados, el crédito digital representa una alternativa formal, eficiente y segura frente a fuentes informales de financiamiento, como el "gota a gota" o los préstamos entre familiares, que suelen implicar altos costos y riesgos. Estas soluciones han demostrado ser claves para promover la inclusión financiera, al atender a segmentos desatendidos o subatendidos por la banca tradicional, incluyendo jóvenes sin historial crediticio, trabajadores por cuenta propia, mujeres emprendedoras, personas migrantes, habitantes de zonas con baja cobertura bancaria y microemprendedores que no cumplen con los requisitos formales exigidos por entidades vigiladas.

Además, muchas fintech de crédito digital han logrado integrarse a ecosistemas digitales más amplios, como billeteras móviles, marketplaces, aplicaciones de delivery, plataformas de educación o comercios electrónicos, lo que les permite ampliar su alcance, reducir fricciones en la experiencia del usuario y aprovechar datos alternativos para evaluar el perfil de riesgo. En lugar de depender exclusivamente del historial crediticio tradicional, estas plataformas utilizan información como el comportamiento de pagos en servicios digitales, patrones de consumo o estabilidad de ingresos informales para generar modelos más inclusivos y precisos de evaluación crediticia.

Los servicios ofrecidos dentro del crédito digital para personas naturales son diversos y buscan atender las necesidades financieras cotidianas, emergentes o estructurales de los hogares. Entre los productos más comunes se encuentran:

› **Créditos de consumo o libre inversión:** orientados a cubrir gastos personales, imprevistos o consolidación de deudas.

› **Créditos de libranza:** préstamos cuyo pago se descuenta directamente de la nómina o pensión, ideales para trabajadores formales y pensionados.

› **Adelantos de salario:** soluciones de liquidez inmediata para cubrir necesidades urgentes antes del próximo ciclo de ingresos.

› **Créditos educativos:** diseñados para financiar matrículas, materiales y otros costos relacionados con estudios superiores.

› **Minicréditos o créditos rápidos en línea:** modalidades que permiten financiar compras de bajo monto en el corto plazo, especialmente en canales de e-commerce.

› **Microcréditos:** dirigidos a actividades productivas de baja escala, frecuentemente operadas por personas naturales como mecanismo de autoempleo o complemento de ingresos.

› **Créditos rotativos:** líneas flexibles de corto plazo con desembolsos recurrentes según la necesidad del cliente.

› **Préstamos especializados:** incluyen créditos para vivienda, salud, seguros y otros usos específicos de nicho.

En conjunto, este portafolio permite que las personas naturales accedan a servicios financieros adaptados a su perfil y realidad, con mayor flexibilidad en montos, plazos, requisitos y canales de atención. Así, el crédito digital no solo transforma la forma en que los ciudadanos acceden a financiamiento, sino que también redefine los mecanismos de inclusión y personalización en el sistema financiero colombiano.

B. Diagnóstico:

¿Cómo está el crédito de consumo en Colombia?

Respuesta corta: El crédito digital de consumo en Colombia se ha consolidado como un motor de inclusión financiera, al facilitar acceso rápido y flexible a segmentos tradicionalmente excluidos del sistema formal. Las fintech lideran este segmento, concentrando más del 7 % de la deuda total de los hogares, con altos niveles de recurrencia y satisfacción. Su ventaja competitiva radica en el uso de tecnologías que optimizan la evaluación de riesgo y facilitan el diseño de productos ajustados a diversos perfiles. A pesar de su crecimiento, su participación en el total del crédito del país sigue siendo limitada y enfrenta retos como barreras regulatorias, restricciones en el acceso a fondeo, brechas de educación financiera y límites en las tasas que dificultan atender a perfiles de mayor riesgo. Como resultado, cerca de la mitad de los adultos del país (48,8%) permanece fuera del sistema de financiamiento formal, recurriendo a opciones más costosas y riesgosas.

Las fintech de crédito digital constituyen una vertical estratégica dentro del ecosistema colombiano, ofreciendo un portafolio diverso que abarca desde crédito de consumo (55.9% de las fintech), hasta crédito productivo (27.1%), libranza (15.3%) e intermediación crediticia (13.6%)[6]. Estas entidades aprovechan herramientas avanzadas como inteligencia artificial, big data y aprendizaje automático para construir modelos de evaluación de riesgo más precisos, incluyendo datos no tradicionales como el historial de pagos de servicios públicos, el comportamiento en plataformas digitales o los ingresos informales.

Esta capacidad tecnológica les permite personalizar condiciones crediticias y evaluar a clientes sin historial bancario, reduciendo así las barreras de entrada al crédito formal. Además, en su ejercicio, los tiempos de desembolso constituyen una ventaja competitiva decisiva y es que los créditos de consumo suelen aprobarse y desembolsarse en menos de 24 horas, los de libranza en uno a dos días hábiles, y los educativos, que requieren validaciones académicas y garantías, en plazos ligeramente mayores[7]. En contraste, los bancos tradicionales pueden tardar entre dos y cinco días hábiles en aprobar productos similares.

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

7 Colombia Fintech. (2025). Fintech Snapshot: Crédito digital 2025. Disponible en: https://colombiafintech.co/contenidos-propios/credito-digital-2025/

El crédito digital para personas naturales ha emergido como un motor clave de inclusión financiera en Colombia, gracias a su capacidad para ofrecer soluciones de financiamiento formales, accesibles y ágiles a través de plataformas tecnológicas. En un contexto donde solo el 35,5%[8] de la población adulta tiene acceso al financiamiento formal, las fintech han logrado desarrollar productos ajustados a las realidades de quienes tradicionalmente han sido excluidos del sistema financiero. En términos de participación de mercado, las fintech de crédito digital representan el 7.1% del stock total de deuda de los hogares colombianos, frente al 33.6% concentrado por los bancos[9].

Si bien su cuota aún es limitada, su capacidad de fidelización resulta significativa, por ejemplo, en el segmento de consumo, el 51% de los usuarios vuelve a solicitar crédito, y en lo que a libranzas respecta la recurrencia se eleva a un 60%, lo que evidencia un alto nivel de satisfacción y confianza[10]. Las tasas de impago varían según el tipo de producto y perfil de riesgo, siendo inferiores al 5% en productos como libranza y situándose entre el 5% y el 10% en segmentos como microcrédito y crédito educativo[11].

El análisis de los montos mínimos y máximos ofrecidos por las fintech en la vertical de crédito digital muestra una oferta amplia y segmentada, con rangos que van desde $50.000 hasta $140.000.000 según el tipo de producto y perfil del usuario[12]. Esta diversidad permite atender desde necesidades básicas de liquidez hasta proyectos personales de mayor envergadura. Los créditos por libranza concentran los montos más altos (entre $1.000.000 y $140.000.000), dirigidos a trabajadores formales y pensionados; los créditos educativos abarcan entre $580.000 y $34.800.000; los de consumo y rotativos entre $100.000 y $7.000.000; y los orientados a población informal o migrante entre $50.000 y $1.000.000. En conjunto, esta estructura evidencia la capacidad de las fintech para ajustar su oferta a distintos niveles de ingreso, necesidades y perfiles de riesgo, consolidándose como una alternativa flexible al crédito tradicional.

---

8 Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia. (2025). Reporte de Inclusión Financiera 2024. Disponible en: https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2025-05/BDO_RIF%202024_COMPLETO%201.pdf

9 ANIF - Colombia Fintech. (2025). Análisis de cambios metodológicos de la tasa de usura y su impacto en la inclusión financiera: un enfoque para el desarrollo económico sostenible en Colombia. ANIF Centro de Estudios Económicos. Disponible en: https://www.anif.com.co/mp-files/anif-colombia-fintech-analisis-de-cambios-metodologicos-de-la-tasa-de-usura-y-su-impacto-en-la-inclusion-financiera-un-enfoque-para-el-desarrollo-economico-sostenible-en-colombia.pdf/

10 Colombia Fintech. (2025). Fintech Snapshot: Crédito digital 2025. Disponible en: https://colombiafintech.co/contenidos-propios/credito-digital-2025/

11 Ibid.

12 Ibid.

En materia de acceso al crédito, el crédito de consumo continúa siendo el producto más frecuente, con un promedio de 12,8 operaciones por adulto en 2024 y un monto promedio por operación de $373.136, según el Reporte de Inclusión Financiera[13]. No obstante, esta alta frecuencia contrasta con el bajo acceso a productos específicos: solo el 23% de los adultos cuenta con tarjeta de crédito y apenas el 5,7% ha accedido a microcrédito. Además, el sistema sigue altamente concentrado en la banca tradicional, que administra el 97% de la cartera total, principalmente en créditos comerciales (52%) y de consumo (29%), mientras que las compañías de financiamiento destinan el 68% de su cartera a productos de consumo[14]. Esta estructura muestra un mercado donde el crédito de consumo es masivo en número de operaciones, pero aún limitado en diversidad y alcance.

Así, persisten importantes brechas de acceso entre diferentes grupos poblacionales y regiones. Con base en la medición ampliada de acceso al crédito de Banca de las Oportunidades[15], al menos 49,5% de los adultos permanece por fuera del sistema financiero en materia de crédito, especialmente aquellos con ingresos inferiores al salario mínimo, bajo nivel educativo, empleo informal o vinculados a actividades económicas de subsistencia. Esta exclusión responde tanto a barreras estructurales del sistema como a factores culturales y de percepción que limitan la demanda. Aunque la principal razón declarada para no solicitar crédito formal es la aparente "falta de necesidad" (38%), esto puede reflejar desconocimiento, desconfianza (9.8%) o temor frente a productos financieros poco comprensibles. Además, inciden percepciones sobre altos costos (25%) y la complejidad de los trámites requeridos (15%)[16].

Si bien, en 2024, el 50.5% de la población adulta contaba con un crédito activo con entidades formales (financieras y no financieras), a nivel territorial, el acceso al crédito en zonas rurales está muy por debajo del promedio nacional, con solo un 18.8% de los adultos teniendo acceso a crédito

13 Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia. (2025). Reporte de Inclusión Financiera 2024. Disponible en: https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2025-05/BDO_RIF%202024_COMPLETO%201.pdf

14 ANIF & Colombia Fintech. (2025). Análisis de cambios metodológicos de la tasa de usura y su impacto en la inclusión financiera: un enfoque para el desarrollo económico sostenible en Colombia. ANIF Centro de Estudios Económicos. Disponible en: https://www.anif.com.co/mp-files/anif-colombia-fintech-analisis-de-cambios-metodologicos-de-la-tasa-de-usura-y-su-impacto-en-la-inclusion-financiera-un-enfoque-para-el-desarrollo-economico-sostenible-en-colombia.pdf/

15 Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia. (2025). Reporte de Inclusión Financiera 2024. Disponible en: https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2025-05/BDO_RIF%202024_COMPLETO%201.pdf

16 ANIF & Colombia Fintech. (2025). Análisis de cambios metodológicos de la tasa de usura y su impacto en la inclusión financiera: un enfoque para el desarrollo económico sostenible en Colombia.Disponible en: https://www.anif.com.co/mp-files/anif-colombia-fintech-analisis-de-cambios-metodologicos-de-la-tasa-de-usura-y-su-impacto-en-la-inclusion-financiera-un-enfoque-para-el-desarrollo-economico-sostenible-en-colombia.pdf/

formal[17]. En departamentos como Vaupés, Vichada y Guainía, menos del 13% de la población adulta tiene acceso a crédito[18]. En áreas rurales dispersas, la tenencia de créditos de consumo apenas alcanza el 5.8% cayendo frente al 6.1% reportado en 2023[19]. A nivel de género, también se observa una brecha significativa: mientras el 37.1% de los hombres adultos accede a crédito, solo el 33.4% de las mujeres lo hace. Por edad, los adultos entre 26 y 40 años presentan las tasas más altas de tenencia de productos financieros (41.8%), mientras que los jóvenes entre 18 y 25 años (22%) y los mayores de 65 años (30.6%) enfrentan mayores barreras, generalmente asociadas a inestabilidad de ingresos y mayores percepciones de riesgo por parte de los oferentes[20].

Ante estas barreras, un número significativo de personas en Colombia recurre a mecanismos informales de financiamiento, percibidos como más rápidos, flexibles y menos exigentes en términos de requisitos. Las razones más frecuentes para acudir a estas fuentes incluyen la inmediatez en el desembolso (34%), la menor complejidad del trámite (22.3% en hogares), la imposibilidad de acceder a crédito formal tras ser rechazados (28%) y la flexibilidad en los plazos de pago, que en muchos casos son diarios o semanales (19.5%)[21]. Aunque existe una creencia extendida de que el crédito informal ofrece tasas de interés más bajas, la evidencia demuestra lo contrario: los esquemas del "gota a gota" pueden alcanzar tasas efectivas anuales de hasta 382% para personas, muy por encima de la tasa de usura del crédito formal (30.7% en 2024) o de la tasa promedio ofrecida por el sistema bancario (21.6%)[22].

El segmento enfrenta múltiples retos estructurales que limitan su expansión y sostenibilidad. Uno de los más significativos es el régimen de tasa de usura, identificado como la principal barrera por el 81.6% de las fintechs del sector. El tope legal de 1.5 veces la Tasa de Interés Bancario Corriente (TIBC) restringe la capacidad de atender perfiles considerados de mayor riesgo, como mujeres, jóvenes, trabajadores informales o personas reportadas en centrales de riesgo, precisamente aquellos para quienes el crédito digital representa una alternativa viable frente a la exclusión financiera.

---

17 Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia. (2025). Reporte de Inclusión Financiera 2024. Disponible en: https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2025-05/BDO_RIF%202024_COMPLETO%201.pdf

18 Ibid.

19 Ibid.

20 Ibid.

21 ANIF & Colombia Fintech. (2025). Análisis de cambios metodológicos de la tasa de usura y su impacto en la inclusión financiera: un enfoque para el desarrollo económico sostenible en Colombia.Disponible en: https://www.anif.com.co/mp-files/anif-colombia-fintech-analisis-de-cambios-metodologicos-de-la-tasa-de-usura-y-su-impacto-en-la-inclusion-financiera-un-enfoque-para-el-desarrollo-economico-sostenible-en-colombia.pdf/

22 Ibid.

Esta restricción no solo compromete la viabilidad del modelo de negocio para atender a estos segmentos, sino que también desplaza la demanda hacia esquemas informales, con tasas exorbitantes y prácticas de cobro coercitivas, perpetuando ciclos de endeudamiento y vulnerabilidad. La progresiva caída de la TIBC en los últimos años ha intensificado este fenómeno, generando una contracción en la oferta formal justo en los segmentos donde se requiere mayor presencia institucional.

El problema se agrava por la manera en que se calcula la TIBC. La modificación introducida en 2007, que agrupó los créditos de consumo y ordinarios bajo una sola categoría, ignoró las diferencias de perfil de riesgo entre individuos y empresas, lo que generó un sesgo estructural en detrimento de los consumidores más vulnerables. Más recientemente, la nueva metodología adoptada en julio de 2023, que pondera el cálculo de la TIBC con base en los montos desembolsados, ha reducido aún más este indicador, ya que otorga mayor peso a los créditos ordinarios, típicamente de mayor cuantía y menor riesgo.

Se estima que si el cálculo del Interés Bancario Corriente para consumo se hubiera mantenido separado, la tasa de usura sería significativamente más alta, lo que permitiría una expansión de hasta $10 billones de pesos en el stock total de cartera de consumo, con impacto positivo sobre los perfiles más excluidos[23]. Estudios econométricos respaldan esta preocupación, una reducción de un punto porcentual en la tasa de usura implica, en promedio, una disminución de 0.73 puntos porcentuales en el crecimiento anual de la cartera de consumo[24]. Además, esta disminución tiene un efecto regresivo sobre la composición de dicha cartera, ya que reduce la participación de perfiles de mayor riesgo dentro del total de clientes atendidos por el sistema financiero. En consecuencia, la reducción en la tasa de usura exacerba la exclusión financiera, al desalentar a las entidades a otorgar crédito a quienes más lo necesitan.

Además de las limitaciones impuestas por la tasa de usura, las fintechs deben operar en un entorno normativo fragmentado y con cargas desproporcionadas frente a entidades vigiladas. Aunque estas compañías no captan recursos del público y, por tanto, están fuera del perímetro prudencial de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), deben cumplir con un marco regulatorio extenso que incluye la Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor), el Decreto 1074 de 2015 y la Ley 2439 de 2024. Esta última intenta clarificar los conceptos de interés y cargos asociados a operaciones de crédito digital, diferenciando entre costos financieros y rubros como seguros, avales o firmas electrónicas.

Sin embargo, persisten vacíos jurídicos y contradicciones regulatorias que generan un alto nivel de inseguridad jurídica. Un ejemplo crítico de esta

23 Ibid.

24 Ibid.

ambigüedad es la interpretación que incluye los cargos tecnológicos, como los relacionados con el uso de plataformas, algoritmos, inteligencia artificial o herramientas de originación automatizada, dentro del cálculo del interés efectivo. Estos cargos, que responden a inversiones en eficiencia, innovación y mitigación de riesgos, han sido considerados como parte del costo financiero, dando lugar a sanciones por presunta usura, demandas judiciales y procesos administrativos que afectan la estabilidad y escalabilidad del modelo. Esta situación no solo desincentiva la adopción de tecnología, sino que obstaculiza la consolidación de modelos inclusivos que podrían ampliar la cobertura crediticia en el país.

Las fintechs enfrentan además importantes asimetrías tributarias que limitan su competitividad. A diferencia de los establecimientos de crédito tradicionales, estas entidades no pueden deducir tributariamente sus provisiones, lo que incrementa su carga fiscal y penaliza de manera desproporcionada a quienes atienden poblaciones con mayores niveles de morosidad esperada. Esto se traduce en un desincentivo directo para ofrecer crédito a segmentos marginados o de alto riesgo, donde las provisiones tienden a ser más elevadas. Esta disparidad regulatoria pone en desventaja competitiva a las fintechs frente a entidades tradicionales y obstaculiza la consolidación de un ecosistema financiero más plural y adaptado a las nuevas dinámicas digitales. Se requiere, por tanto, un marco normativo moderno y proporcional, que reconozca la especificidad de los modelos fintech y habilite mejores herramientas fiscales y contables para fortalecer su operación, fomentar la competencia y expandir el acceso al crédito en el país.

Otro de los factores críticos para el crecimiento del segmento de crédito digital es el acceso a fondeo. Dado que las fintech no captan recursos del público y, por tanto, no pueden apalancar su operación con depósitos, dependen en gran medida de fuentes de financiamiento institucionales o privadas. Sin embargo, el acceso a estas fuentes sigue siendo limitado, lo que repercute directamente en el costo del crédito para el usuario final y restringe la capacidad de escalamiento de estas entidades.

En la práctica, la mayoría de las fintech se apalanca mediante recursos propios (87%) y, en menor medida, a través de préstamos de familiares y amigos (27%), lo que evidencia una fuerte dependencia del autofinanciamiento en las etapas iniciales. Aunque el acceso a capital emprendedor ha avanzado, sigue siendo limitado: 2 de cada 5 fintech han recibido apoyo de fondos de inversión y 1 de cada 3 de inversionistas ángeles, mientras que solo el 13% ha sido financiada por incubadoras o aceleradoras y apenas el 5% ha contado con apoyo estatal[25].

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

Así mismo, el financiamiento por organismos multilaterales también es escaso (11%), lo que confirma que el acceso a capital especializado aún representa un reto estructural para el sector[26]. Se señala que los programas de financiamiento público, como los que ofrece Bancóldex o Findeter, no se encuentran adaptados a la realidad operativa ni al modelo de negocio de las fintech. Las barreras más comunes incluyen procesos de aprobación diseñados para entidades financieras tradicionales, requisitos de garantías o patrimonios no aplicables, y tiempos de desembolso que no se ajustan a la agilidad del entorno digital.

Esta desconexión ha llevado a que muchas fintech deban buscar capital extranjero, especialmente aquellas que ya han alcanzado cierto grado de madurez, mientras que otras han quedado excluidas del sistema de fondeo formal. Frente a este panorama, diversos actores del ecosistema han propuesto una reorientación de los recursos públicos de desarrollo hacia modelos más flexibles que incluyan explícitamente a las fintech. Esta medida no solo contribuiría a reducir el costo del crédito para poblaciones excluidas, sino que permitiría fortalecer la sostenibilidad financiera de las plataformas digitales en su fase de expansión.

Asimismo, legislaciones recientes como la Ley 2157 de 2021 (Borrón y Cuenta Nueva) y la Ley 2300 de 2023 (Dejen de Fregar), si bien orientadas a proteger al consumidor, han generado restricciones que afectan el análisis de riesgo crediticio, el uso de información de comportamiento financiero y los procesos de cobranza. Estas normas han dificultado especialmente a las fintechs la gestión eficiente de cartera, dada su alta dependencia de datos alternativos y canales digitales para operar. La falta de claridad sobre el tratamiento legal de los servicios tecnológicos asociados al crédito, por ejemplo, los modelos de cobranza automatizada, el uso de algoritmos para el análisis de riesgo o la imputación de costos tecnológicos en el cálculo de tasas, genera un entorno de alta incertidumbre jurídica. Esta ambigüedad desalienta la inversión, ralentiza la innovación y pone en riesgo la sostenibilidad de modelos emergentes que podrían tener un alto impacto en términos de inclusión financiera.

Paralelamente, la baja educación financiera sigue representando una barrera estructural tanto para la demanda como para el uso eficiente del crédito digital. En Colombia, el 63.7% de las personas no sabe calcular intereses, y la principal fuente de información financiera para la toma de decisiones sigue siendo el consejo de familiares o amigos (46%). Esta carencia no solo incrementa la vulnerabilidad de los usuarios frente a prácticas abusivas en el mercado informal, sino que también limita su capacidad para evaluar correctamente las condiciones de un producto financiero digital y construir un historial crediticio que les permita acceder a mejores condiciones en el futuro. El análisis entre oferta y demanda revela que la educación financiera no es simplemente un complemento del modelo

26 Ibid.

fintech, sino un componente esencial que determina su viabilidad y escalabilidad. La falta de conocimiento perpetúa un círculo vicioso en el que los usuarios desconfían del sistema formal, lo que los lleva a recurrir a alternativas informales percibidas como "más rápidas" o "más baratas", aun cuando estas implican costos desproporcionadamente altos. Esta desinformación contribuye a que gran parte de la población permanezca invisible para el sistema financiero, reforzando patrones de exclusión que las fintech buscan precisamente romper.

Bajo este contexto, la expansión del crédito digital en Colombia depende de abordar integralmente barreras estructurales como la baja educación financiera, el acceso restringido a fondeo y un entorno regulatorio aún poco adaptado a la naturaleza de las fintech. Superar estos desafíos exige transformar hábitos financieros profundamente arraigados, corregir percepciones erróneas sobre los costos del crédito formal y fortalecer la confianza en las alternativas digitales.

En paralelo, se abren oportunidades estratégicas que permitirían consolidar el crédito digital como un canal estructural de inclusión financiera. Entre ellas se encuentra la modernización del régimen de tasa de usura mediante una segmentación más técnica por tipo de producto y perfil de riesgo, así como la flexibilización de los esquemas de fondeo y una actualización del marco normativo que permita modelos escalables y sostenibles. La implementación efectiva del Sistema de Finanzas Abiertas contribuiría a reducir las asimetrías de información y a mejorar la competencia en beneficio del usuario. Para que esto ocurra, es indispensable una regulación más proporcional, basada en riesgos, que promueva la innovación sin sacrificar la protección al consumidor. Solo así el crédito digital podrá consolidarse como un instrumento clave para ampliar el acceso al financiamiento en Colombia, con mayor equidad, eficiencia y sostenibilidad.

Impactos del costo de capital sobre el crédito de consumo[27]

El crédito constituye un instrumento fundamental para la inclusión financiera y el desarrollo económico. Para los hogares, permite suavizar choques de ingreso, mantener un nivel de gasto estable, financiar inversiones en capital humano como salud y educación, y adquirir bienes durables. Cuando aumenta el costo que los bancos deben pagar por captar recursos (ya sea por política monetaria contractiva, salida de capitales, aumento de percepción de riesgo país, o condiciones de liquidez adversas), se reduce el margen disponible entre el costo de fondeo y la tasa máxima que los bancos pueden cobrar legalmente (tasa de usura). Ante la reducción de

27 Esta sección fue desarrollada con apoyo técnico de ANIF y se basa en sus estimaciones econométricas y análisis.

márgenes, los establecimientos de crédito no pueden simplemente trasladar el costo aumentado a tasas más altas (por el techo de usura), por lo que ajustan su oferta mediante racionamiento del crédito, concentrando sus carteras en segmentos de menor riesgo y excluyendo a deudores cuyo perfil de riesgo ya no es rentable a causa del menor margen.

Este mecanismo tiene profundas implicaciones distributivas. El racionamiento del crédito opera de forma regresiva, afectando los segmentos más vulnerables: hogares de menores ingresos, trabajadores informales sin historial crediticio formal, y empresas pequeñas sin acceso a fuentes alternativas de financiamiento. En particular, Kashyap y Stein[28] señalan que los bancos ajustan su oferta cuando el fondeo se encarece, y Choudhary & Jain[29] encuentran que este racionamiento afecta más a prestatarios nuevos o menos educados, precisamente los que las políticas de inclusión buscan atender. Por estas razones, choques macroeconómicos en el fondeo bancario tienen un efecto regresivo y amplifican las brechas de acceso al sistema financiero formal.

Para evaluar este fenómeno en Colombia, estimamos un modelo econométrico que relaciona el costo del fondeo con el crecimiento del crédito. Como proxy de inclusión financiera se usa el crecimiento real de la cartera de crédito de consumo. Como proxy de fondeo se usa la tasa de Depósitos a Término Fijo (en adelante "DTF") porque representa la principal fuente de captación de los bancos. Asimismo, se realizó un análisis de la composición de las fuentes de financiamiento de los establecimientos de crédito y se encontró que cerca del 40% de las fuentes de fondeo corresponde a Certificados de Depósito a Término (CDT).

La DTF[30] captura el costo efectivo que enfrentan los bancos para obtener recursos del público a través de depósitos a 90 días, reflejando así las condiciones de financiamiento de la principal fuente de captación del sector. Con base en esa información, se seleccionó la tasa DTF para medir el costo de fondeo bancario (lado pasivo del balance).

Este rubro es particularmente importante si se tiene en cuenta que los depósitos de ahorro tienen un costo muy bajo para los establecimientos de crédito, por lo que el fondeo proveniente de Depósitos a Término (CDT)

---

28 Kashyap, A. K., & Stein, J. C. (2000). What do a million observations on banks say about the transmission of monetary policy? American Economic Review, 90(3), 407-428. DIsponible en: https://doi.org/10.1257/aer.90.3.407

29 Choudhary, M. A., & Jain, A. K. (2017). Finance and inequality: The distributional impacts of bank credit rationing. International Finance Discussion Papers 1211. Board of Governors of the Federal Reserve System. Disponible en: https://doi.org/10.17016/IFDP.2017.1211

30 Se calcula como el promedio ponderado de las diferentes tasas de interés de captación utilizadas por los bancos, corporaciones financieras, corporaciones de ahorro y vivienda y compañías de financiamiento comercial para calcular los intereses que reconocerán a los certificados de depósito a término (CDT) con duración de 90 días.

gana una mayor participación en el pasivo que remuneran las entidades financieras. Los depósitos de ahorro tradicionalmente han tenido un "costo cero" pues tienen bajas rentabilidades, lo que en la práctica hace que los costos provenientes de depósito a término ganen relevancia. Incluso, con las prácticas recientes de remunerar los depósitos de ahorro de alta liquidez con los bien conocidos "bolsillos", es plausible pensar que su rentabilidad está en función de las tasas de los CDT y por tanto, capturar las fluctuaciones de la DTF explicaría cerca del 80% del fondeo de esas entidades.

Para robustecer el análisis, se empleó una medida de costo relativo del fondeo, expresada como un spread entre la usura y la DTF. Así, la diferencia entre ambas tasas (Usura - DTF) mide directamente el margen de intermediación disponible para los establecimientos de crédito en la línea de consumo, es decir, el espacio entre el máximo que pueden cobrar y el costo que pagan por captar recursos. En otras palabras, ese spread mide de forma relativa cómo varía el costo de una entidad financiera para la colocación de créditos: cuando el margen se amplía (la usura sube más que la DTF, o la DTF baja más que la usura), el costo en términos relativos disminuye, incentivando a los bancos a expandir su oferta de crédito. De manera análoga, cuando el margen se comprime (la usura baja o la DTF sube, reduciendo la diferencia), la rentabilidad se deteriora, desincentivando el otorgamiento de nuevos créditos. Por tanto, se espera una relación positiva entre el margen de intermediación y el crecimiento de la cartera de crédito.

Adicionalmente, con el propósito de controlar por otras variables que puedan estar influyendo en esa cuantificación del impacto, se incluyeron controles que contribuyen a determinar el efecto estimado del costo del fondeo, aislándolo de los posibles efectos que pueden afectar también esta relación. Los controles relevantes son:

a. La tasa de crecimiento del Índice de Seguimiento a la Economía (ISE), que proporciona una medida del comportamiento de la actividad económica del país y permite recoger el efecto que tiene el ciclo económico sobre el nivel de riesgo de los deudores, sumado a que la expansión de la economía es apalancada en el crédito y en momentos de menor dinamismo, hay un menor apetito por los créditos.

b. La tasa de la Reserva Federal de los Estados Unidos, que permite tener en cuenta el efecto que genera la liquidez internacional en nuestro mercado y la influencia de sus decisiones en el comportamiento de las principales variables del mercado de crédito interno.

c. La tasa de desempleo como control del mercado laboral, que, así como el ISE, logra capturar dinámicas específicas del empleo no reflejadas completamente en la actividad agregada.

d. Se incluyó una variable dummy para controlar por el periodo de pandemia, evento extraordinario que generó quiebres en el comportamiento del crédito y en las demás variables económicas.

Para capturar el efecto deseado, se estimó el siguiente modelo de regresión:

$$Crec\ Consumo_t = \beta_0 + \beta_1\ spread_UsuraDTF_t + \beta_2\ FED_t + \beta_3\ ISE_t + \beta_4\ Tasa_Desempleo_t + \beta_5\ Pandemia_t + \varepsilon$$

La estimación del Modelo 1 permite cuantificar el efecto del costo relativo del fondeo (medido como el spread entre la tasa de usura y la DTF) sobre el crecimiento del crédito de consumo en Colombia. El resultado más robusto y significativo se observa en este modelo: el coeficiente del spread es positivo y estadísticamente significativo al 1% ($\beta = 0.147$, $p < 0.05$), lo que indica que un aumento de 1 punto porcentual en el margen de intermediación se traduce en un incremento de 0.147 puntos porcentuales en el crecimiento real anual de la cartera de consumo. Este hallazgo respalda la hipótesis de que mayores márgenes operativos permiten a los bancos ampliar su oferta crediticia hacia segmentos tradicionalmente limitados.

Adicionalmente, las variables de control muestran comportamientos coherentes. La tasa de la FED tiene un efecto negativo significativo sobre la cartera, confirmando la sensibilidad del mercado colombiano a las condiciones internacionales de liquidez. El crecimiento del ISE tiene un efecto positivo y significativo, reflejando que el dinamismo económico impulsa la colocación de crédito; y los controles por desempleo y pandemia permiten aislar otros choques relevantes.

Este resultado es coherente con la literatura internacional que encuentra que el encarecimiento del fondeo se traduce en una reducción del crédito, afectando de forma desproporcionada a prestatarios más vulnerables. Por tanto, los choques al costo de fondeo no solo contraen el volumen crediticio, sino que amplían brechas al excluir a los segmentos más necesitados de acceso al financiamiento formal. Este hallazgo implica que las políticas macroeconómicas y de regulación financiera tienen efectos distributivos concretos, y deben ser evaluadas no solo en términos de estabilidad, sino también en su impacto sobre la equidad y la inclusión. En escenarios de mayor estrechez fiscal o monetaria, será clave acompañar la política monetaria con instrumentos de garantía, fondos de fondeo alternativo, y medidas que mitiguen los efectos regresivos de la contracción crediticia.

Asimismo, aunque el spread entre la tasa de usura y la DTF es una medida indirecta, resulta ser una herramienta útil para monitorear la evolución de las condiciones de fondeo y su impacto potencial sobre el crédito.

Permite anticipar momentos de contracción y actuar de forma preventiva para evitar efectos indeseados sobre los más vulnerables.

En suma, el estudio confirma que el costo del fondeo es una variable macro que tiene efectos directos sobre los más pequeños. Mejorar la comprensión de esta relación y diseñar mecanismos para moderar sus impactos es una condición necesaria para cerrar las brechas de acceso y garantizar un sistema financiero más inclusivo y resiliente.

C. Propuestas sobre el crédito de consumo

Propuesta 1

Plataforma Colaborativa de Crédito

Explicación

En Colombia no existe una regulación específica para las plataformas digitales que facilitan el crédito colaborativo (peer-to-peer lending), en las cuales personas naturales o jurídicas prestan directamente recursos a terceros sin que la plataforma intermedie ni asuma el riesgo crediticio. Esta ausencia normativa genera incertidumbre jurídica, limita la formalización de modelos innovadores y expone a los operadores al riesgo de ser considerados captadores ilegales de recursos.

La creación de una figura legal de "Plataforma Colaborativa de Crédito" permitiría reconocer y supervisar este modelo bajo un régimen proporcional, que combine registro obligatorio, reglas de transparencia, límites operativos y mecanismos de protección al usuario, sin exigir licencia bancaria. Este marco facilitaría la movilización de crédito hacia segmentos no atendidos por el sistema financiero tradicional, ampliaría la competencia, y fortalecería la inclusión financiera mediante la participación de inversionistas minoristas e institucionales en esquemas de financiamiento directo, seguros y trazables.

Propuesta:

Instruir a la SFC para expedir la regulación pertinente en la creación de una Plataforma Colaborativa de Crédito en los siguientes créditos:

*"**Artículo XX**. El Gobierno Nacional, en coordinación con la Superintendencia Financiera de Colombia, reglamentará la creación y operación de las Plataformas Colaborativas de Crédito, entendidas como personas jurídicas que, mediante medios digitales, conectan a oferentes y demandantes de crédito sin realizar captación de recursos del público ni asumir riesgo crediticio.*

El marco regulatorio deberá establecer condiciones proporcionales de registro, transparencia, gestión de riesgos, protección al consumidor financiero y prevención del lavado de activos, con el fin de habilitar un canal alternativo de

financiamiento, promover la competencia, fomentar la innovación y ampliar el acceso al crédito en Colombia".

Justificación:

El crédito digital de consumo es un canal formal y trazable que atiende segmentos subatendidos mediante evaluaciones alternativas y procesos ágiles. Sin un marco específico, las plataformas que conectan prestamistas y prestatarios enfrentan riesgo de ser calificadas como captación, lo que inhibe la oferta formal y desplaza demanda hacia esquemas informales más costosos y riesgosos.

Un régimen proporcional para Plataformas Colaborativas de Crédito con registro, transparencia de precios y riesgos, reglas de no-captación, SARLAFT acorde al volumen y protección del consumidor crea certidumbre jurídica sin imponer cargas prudenciales propias de los bancos. Esto habilita la participación de inversionistas minoristas e institucionales, diversifica el fondeo y mejora la competencia en beneficio del usuario final.

El encuadre regulatorio propuesto integra las prácticas tecnológicas del sector (evaluación de riesgo basada en datos, trazabilidad de flujos, seguridad y ciberresiliencia) y reduce fricciones operativas. Con límites operativos y deberes de divulgación, mitiga riesgos de concentración y de asimetría informativa, a la vez que amplía el acceso al crédito para jóvenes, trabajadores independientes, mujeres y población en territorios con baja presencia bancaria.

El resultado esperado es un canal adicional de financiamiento formal que complementa, no sustituye, a la intermediación tradicional. Se profundiza el mercado, se reduce la dependencia del crédito informal y se impulsa la inclusión financiera con estándares claros, verificables y acordes al riesgo.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Congreso de la República

Propuesta 2

Habilitación para la emisión pública de bonos por fintechs de crédito digital

Explicación:

Habilitar la posibilidad de que las fintech de crédito digital, puedan emitir públicamente bonos o títulos de deuda en el mercado de capitales, bajo un régimen simplificado y proporcional a su nivel de riesgo y tamaño operativo. Esta medida permitiría diversificar sus fuentes de liquidez, fortalecer su estructura financiera y fomentar la competencia en el sistema de financiamiento, integrando al mercado de valores a nuevos actores que promueven la inclusión y la innovación crediticia.

Propuesta:

Incluir en siguiente artículo en el Plan Nacional de Desarrollo:

"Artículo XX. *El Gobierno Nacional, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Unidad de Regulación Financiera y la Superintendencia Financiera de Colombia, reglamentará un régimen especial que permita a las sociedades comerciales que desarrollen actividades de crédito digital emitir públicamente bonos o títulos de deuda en el mercado de valores.*

Dicho régimen deberá establecer requisitos proporcionales en materia de información, gobierno corporativo y gestión de riesgos, diferenciados de los aplicables a los establecimientos de crédito tradicionales, garantizando la transparencia para los inversionistas, la protección del consumidor financiero y la estabilidad del sistema".

Justificación:

El acceso limitado a fuentes de fondeo constituye una de las principales restricciones estructurales para las fintech de crédito digital en Colombia. A diferencia de los establecimientos de crédito tradicionales, estas entidades no pueden captar recursos del público y dependen casi exclusivamente de capital privado o líneas de crédito institucionales, que suelen tener altos costos y plazos restrictivos. Esta dependencia reduce su capacidad de expansión, encarece los créditos ofrecidos y limita su contribución al cierre de brechas de inclusión financiera.

Permitir la emisión pública de bonos bajo un régimen proporcional fortalecería su liquidez, ampliaría la base de inversionistas y fomentaría la competencia en el mercado financiero. Este mecanismo no solo diversificaría las fuentes de fondeo del ecosistema fintech, sino que también promovería una mayor participación de inversionistas institucionales y minoristas en la financiación de crédito digital. Con ello se impulsaría la profundización del mercado de capitales, se reduciría la concentración bancaria del crédito y se habilitaría un canal sostenible para la expansión del crédito inclusivo y la innovación financiera en el país.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Congreso de la República.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- SFC.
- URF.

Propuesta 3

Inclusión de los préstamos desembolsados por fintechs de crédito digital dentro del cálculo de la TIBC

Explicación:

Actualmente, la metodología de cálculo de la TIBC se basa exclusivamente en la información reportada por entidades vigiladas por la SFC, excluyendo a las fintechs de crédito digital, a pesar de su creciente participación en el mercado. Esta exclusión genera una distorsión en la representatividad de las tasas certificadas, pues omite un volumen significativo de operaciones de crédito de consumo y bajo monto que se originan en canales digitales.

La ausencia de las fintechs en el cálculo de la TIBC limita la transparencia del sistema, afecta la precisión de la tasa de referencia utilizada para determinar la tasa de usura y perpetúa un trato desigual frente a los establecimientos de crédito tradicionales. Incluir sus desembolsos dentro del cálculo oficial no solo permitiría reflejar de forma más exacta el comportamiento real del mercado de crédito, sino que también contribuiría a un

marco regulatorio más equitativo, inclusivo y coherente con la evolución del ecosistema financiero digital.

Propuesta:

Modificar el artículo 11.2.5.1.1 del Decreto 2555 de 2010 para incluir de forma expresa las fintechs de crédito digital dentro de la metodología de cálculo de la TIBC de la siguiente manera:

Redacción del artículo 11.2.5.1.1 del Decreto 2555 de 2010 actual	Redacción del artículo 11.2.5.1.1 del Decreto 2555 de 2010 propuesto
ARTÍCULO 11.2.5.1.1 Certificación del interés bancario corriente. La Superintendencia Financiera de Colombia, certificará el interés bancario corriente correspondiente a las modalidades de crédito señaladas en el artículo 11.2.5.1.2 del presente decreto. Para el desarrollo de dicha función, la Superintendencia Financiera de Colombia contará con la información financiera y contable que le sea suministrada por los establecimientos de crédito y podrá emplear fuentes alternativas de información relevantes del mercado de crédito. La tasa de las operaciones activas de crédito se analizará mediante técnicas adecuadas de ponderación, las cuales podrán considerar factores, tales como plazo, tipo de acreedor y producto, pudiendo ser exceptuadas aquellas operaciones que, por sus condiciones particulares o por mandato legal, no resulten representativas del conjunto de créditos correspondientes a cada modalidad. (...)	**ARTÍCULO 11.2.5.1.1 Certificación del interés bancario corriente.** La Superintendencia Financiera de Colombia, certificará el interés bancario corriente correspondiente a las modalidades de crédito señaladas en el artículo 11.2.5.1.2 del presente decreto. Para el desarrollo de dicha función, la Superintendencia Financiera de Colombia contará con la información financiera y contable que le sea suministrada por los establecimientos de crédito y **por las sociedades comerciales que otorguen créditos de manera digital o a través de medios tecnológicos** y podrá emplear fuentes alternativas de información relevantes del mercado de crédito. La tasa de las operaciones activas de crédito se analizará mediante técnicas adecuadas de ponderación, las cuales podrán considerar factores, tales como plazo, tipo de acreedor y producto, pudiendo ser exceptuadas aquellas operaciones que, por sus condiciones particulares o por mandato legal, no resulten representativas del conjunto de créditos correspondientes a cada modalidad. (...)

Justificación:

La inclusión de los préstamos otorgados por fintechs de crédito digital en el cálculo de la TIBC es una medida necesaria para reflejar con mayor precisión la realidad del mercado crediticio colombiano. Actualmente, la TIBC se determina con base en información reportada por los establecimientos de crédito tradicionales, lo que deja por fuera una porción significativa del ecosistema de financiamiento, particularmente el crédito digital dirigido a personas naturales. Esta exclusión genera un sesgo estructural en la certificación, al no considerar operaciones con perfiles de riesgo, montos y plazos distintos a los de la banca tradicional, lo que reduce la representatividad estadística y puede distorsionar las tasas de referencia aplicables a segmentos más amplios de la población.

Incorporar los datos de fintechs en la metodología oficial permitiría aumentar la transparencia, mejorar la calidad de la información y fortalecer la competencia, garantizando que el cálculo de la TIBC refleje las condiciones efectivas del mercado de crédito, tanto en canales tradicionales como digitales. Además, este ajuste reconoce el papel que cumplen las fintechs en la expansión del acceso al crédito formal, especialmente en segmentos de bajo monto o sin historial bancario. Desde una perspectiva macroeconómica, una certificación más representativa contribuye a decisiones regulatorias más equilibradas y a un entorno financiero más inclusivo y eficiente, alineado con los principios de innovación y equidad del sistema financiero moderno.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir un **Decreto** por la **Superintendencia Financiera de Colombia**.

Entidades encargadas:

- SFC.

I.

b. Crédito empresarial:

Financiando el tejido empresarial colombiano

A. Explicación:

¿Qué es el crédito empresarial y para que se utiliza?

Respuesta corta: El crédito digital empresarial en Colombia se refiere a productos de financiamiento ofrecidos a personas jurídicas a través de plataformas digitales que utilizan tecnologías avanzadas para la evaluación crediticia y la automatización de procesos, facilitando un acceso más ágil y flexible al financiamiento. Este tipo de crédito, se enfoca especialmente en atender a MiPymes, un segmento históricamente excluido por la banca tradicional debido a su informalidad, bajos niveles de bancarización y limitada historia financiera. Las modalidades más comunes incluyen créditos de capital de trabajo para operaciones diarias, créditos empresariales de mayor monto y plazo para crecimiento y expansión, y préstamos especializados como libranza empresarial y adelantos de salario, que promueven la inclusión financiera laboral.

El crédito digital para empresas comprende la provisión de productos financieros orientados a personas jurídicas, otorgados a través de plataformas digitales y con base en recursos propios de las fintech que lo ofrecen. Estas operaciones se realizan de manera completamente digital, desde la originación hasta la dispersión del crédito, apalancándose en tecnologías como algoritmos de evaluación crediticia, modelos de automatización de flujos operativos, analítica de datos y canales digitales. A diferencia de los bancos y otros establecimientos de crédito tradicionales, las fintechs de este segmento no captan recursos del público, lo que implica que su capacidad de fondeo depende fundamentalmente de capital propio o financiamiento externo, afectando de forma directa los márgenes de rentabilidad y las condiciones financieras que pueden ofrecer a sus clientes empresariales.

Este modelo ha demostrado ser particularmente útil para atender a micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), las cuales históricamente han enfrentado múltiples barreras de acceso al crédito formal. Las plataformas de crédito digital permiten una mayor capilaridad y agilidad para llegar a este segmento, que constituye el grueso del tejido empresarial colombiano. Gracias al uso de tecnología, estas fintechs pueden generar procesos de originación más eficientes, tomar decisiones crediticias basadas en fuentes de datos alternativas y ofrecer productos más flexibles y adaptados a la realidad de negocios con alta informalidad, bajos niveles de bancarización o historial financiero limitado.

Dentro del portafolio de servicios, las fintechs de crédito digital empresarial ofrecen diversas soluciones según el perfil y necesidad de la empresa. Entre las principales modalidades se destacan:

› **Créditos de capital de trabajo:** dirigidos a MIPYMES para financiar operaciones diarias, mejorar el flujo de caja y cubrir necesidades inmediatas como inventarios, nómina o gastos corrientes.

› **Crédito empresarial:** productos de mayor plazo o monto, enfocados en el crecimiento y expansión del negocio; esta línea representa aproximadamente el 25% de la oferta fintech para personas jurídicas.

› **Préstamos especializados:** incluyen productos como libranza empresarial y adelantos de salario, ofrecidos mediante convenios con empleadores para facilitar financiamiento indirecto a los trabajadores.

Esta diversidad de soluciones ha permitido a las fintechs adaptar su oferta a diferentes tamaños y tipos de empresa, incluyendo aquellas que tradicionalmente no accedían al crédito formal por no cumplir con los requisitos del sistema bancario. En particular, los adelantos de salario y la libranza digital han ganado relevancia como instrumentos de inclusión financiera laboral, vinculando directamente la capacidad de endeudamiento al ingreso mensual del trabajador formal.

En suma, el crédito digital para empresas representa una herramienta estratégica para cerrar las brechas de financiamiento que históricamente han limitado el crecimiento de las MIPYMES en Colombia. Su naturaleza digital, combinada con procesos ágiles y modelos centrados en el cliente, ha permitido a las fintechs posicionarse como actores clave en la democratización del crédito empresarial. No obstante, su sostenibilidad y escalabilidad dependen en gran medida de condiciones regulatorias y de mercado que favorezcan el acceso a fondeo, incentiven la innovación y reconozcan la especificidad de estos modelos dentro del sistema financiero colombiano.

B. Diagnóstico:

¿Cómo está el crédito empresarial en Colombia?

Respuesta corta: El crédito empresarial en Colombia enfrenta serias limitaciones estructurales, ya que solo el 26.7% de las empresas accede a financiamiento formal, cifra que desciende al 15.3% en microempresas, las cuales conforman la mayoría del tejido productivo del país y sufren exclusión por informalidad, bajos niveles de bancarización y altos requisitos de la banca tradicional. En este contexto, las fintech han emergido como un actor clave al ofrecer créditos digitales con procesos ágiles, uso de datos alternativos y productos flexibles, logrando una penetración significativa en micronegocios. Sin embargo, persisten desafíos críticos como la alta dependencia de fuentes informales de financiamiento, restricciones regulatorias que limitan la atención a perfiles de mayor riesgo, incertidumbre normativa, barreras fiscales, dificultades en el acceso a fondeo y baja digitalización de las finanzas empresariales. Así, es fundamental implementar reformas regulatorias, facilitar el acceso a fuentes de financiamiento sostenibles y complementar con estrategias de educación y adopción tecnológica alineadas a las necesidades reales del sector.

El acceso al crédito formal sigue siendo uno de los principales cuellos de botella para el crecimiento y la sostenibilidad de las empresas en Colombia, particularmente en el caso de las microempresas, que representan la mayoría del tejido productivo nacional. Según el Reporte de Inclusión Financiera 2024[31], solo el 26.7% de las empresas colombianas accede actualmente a productos financieros formales, y la cifra se reduce drásticamente al 15.3% cuando se observa exclusivamente a las microempresas. Esta exclusión financiera estructural tiene consecuencias profundas, ya que limita la capacidad de inversión productiva, la generación de empleo formal y la adopción de tecnologías, y perpetúa la vulnerabilidad de estas unidades ante choques económicos o emergencias de liquidez.

La baja bancarización de las empresas se relaciona con varios factores, como la informalidad contable, el bajo uso de canales digitales, la escasa cultura financiera y los altos requisitos exigidos por los intermediarios tradicionales para acceder a crédito. En este contexto, el crédito digital representa una oportunidad transformadora, al permitir modelos de evaluación más flexibles y procesos más ágiles, adaptados a las realidades operativas de los pequeños negocios.

31 Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia. (2025). Reporte de Inclusión Financiera 2024. Disponible en: https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2025-05/BDO_RIF%202024_COMPLETO%201.pdf

Las fintechs han comenzado a cubrir parte de la brecha en acceso al crédito, particularmente en los segmentos de micronegocios, mediante esquemas de originación digital que se apoyan en tecnología, datos alternativos y procesos automatizados. De acuerdo con cifras recientes, estas plataformas han otorgado más de 1.85 millones de préstamos, de los cuales 607,300 se han dirigido a micronegocios, lo que refleja una notable penetración en la base empresarial y en sectores tradicionalmente excluidos del sistema bancario[32]. No obstante, la participación del crédito fintech en el segmento de pequeñas y medianas empresas (PYMES) sigue siendo limitada, con apenas 4,191 operaciones registradas, lo que evidencia tanto una brecha por cerrar como un amplio potencial de crecimiento[33].

Esta disparidad puede explicarse por los mayores requerimientos en monto, plazo y complejidad operativa que caracterizan a las PYMES, factores que suponen desafíos significativos en términos de fondeo y evaluación de riesgo. Aun así, la alta recurrencia de los usuarios, que se entiende como indicador clave de confianza y utilidad percibida por parte de los solicitantes, valida la relevancia del modelo, con un 82.5% de los micronegocios accediendo a más de un préstamo, mientras que en PYMES llega al 49%, reflejando una relación sostenida y en expansión con el crédito digital[34].

La composición actual de la deuda empresarial muestra una dependencia significativa de fuentes informales, particularmente entre las microempresas y pequeños negocios. El stock promedio de deuda para las MiPymes se estima en $28 millones, pero la distribución por origen revela una estructura heterogénea y preocupante dado que los bancos solo financian el 33.3% de ese total, mientras que los préstamos provenientes de familiares y redes informales representan el 21%, y el crédito "gota a gota", que está caracterizado por prácticas abusivas, falta de garantías y tasas exorbitantes, alcanza un 8.8%[35].

Esta última modalidad crece en participación a medida que se reduce el tamaño de la empresa, reflejando la falta de opciones formales accesibles para las unidades más vulnerables. Esta dependencia del crédito informal no solo implica mayores costos financieros, sino que también reduce la visibilidad de estas empresas frente al sistema financiero, limita su historial crediticio y restringe sus posibilidades de apalancamiento futuro. El fortalecimiento del crédito digital con enfoque empresarial podría revertir esta

32 Colombia Fintech. (2025). Fintech Snapshot: Crédito digital 2025. Disponible en: https://colombiafintech.co/contenidos-propios/credito-digital-2025/

33 Ibid.

34 Ibid.

35 ANIF - Colombia Fintech. (2025). Análisis de cambios metodológicos de la tasa de usura y su impacto en la inclusión financiera: un enfoque para el desarrollo económico sostenible en Colombia. ANIF Centro de Estudios Económicos. Disponible en: https://www.anif.com.co/mp-files/anif-colombia-fintech-analisis-de-cambios-metodologicos-de-la-tasa-de-usura-y-su-impacto-en-la-inclusion-financiera-un-enfoque-para-el-desarrollo--economico-sostenible-en-colombia.pdf/

tendencia si se acompaña de condiciones de fondeo adecuadas, modelos de evaluación adaptados y mecanismos de acompañamiento financiero.

Una de las ventajas competitivas más relevantes del modelo fintech radica en la eficiencia operativa y la capacidad de respuesta frente a las necesidades empresariales. Las plataformas digitales de crédito logran desembolsos para PYMES en un promedio de dos días hábiles, lo que contrasta favorablemente con los tiempos tradicionales del sistema bancario. En el caso de microcréditos, los desembolsos pueden ser incluso más ágiles, lo cual es crucial para empresas que enfrentan necesidades de liquidez inmediata. Además, los productos ofrecidos por las fintechs cubren una amplia gama de montos, desde $50,000 hasta $500 millones, incluyendo modalidades como créditos de capital de trabajo y préstamos empresariales, con esquemas flexibles en plazos, garantías y criterios de evaluación.

No obstante, persisten retos estructurales que limitan el impacto sistémico del modelo. Uno de ellos es el bajo nivel de digitalización y bancarización en el uso cotidiano de los recursos, esto se evidencia en que el 82% de las empresas siguen utilizando el efectivo como principal medio de pago, lo que afecta la trazabilidad financiera[36], dificulta la consolidación de perfiles de riesgo y restringe la posibilidad de aprovechar soluciones de crédito basadas en comportamiento transaccional.

De forma similar a lo analizado en crédito digital para personas naturales, uno de los principales retos regulatorios que enfrenta el crédito digital empresarial en Colombia es el régimen vigente de tasa de usura, esta restricción representa una barrera estructural para la inclusión financiera de segmentos empresariales con mayores niveles de riesgo, como microempresas, empresas lideradas por mujeres, negocios informales o unidades productivas con historial crediticio negativo. Al no poder incorporar de manera adecuada el riesgo de impago en las tasas ofrecidas, muchas fintechs se ven obligadas a rechazar solicitudes o a reducir sus niveles de exposición, lo que limita significativamente su capacidad de atender a poblaciones empresariales desatendidas.

Esta medida, lejos de resolver el problema del sobreendeudamiento o proteger efectivamente al usuario, tiene como efecto no deseado el desplazamiento de la demanda hacia esquemas de crédito informal, particularmente el conocido "gota a gota". Estas fuentes de financiación, que operan al margen de la ley, imponen condiciones excesivas y desfavorables con tasas anuales efectivas que pueden alcanzar hasta el 666% en el caso de las MiPymes, frente a una tasa de usura promedio de 30.7% o a las tasas del sistema bancario formal que se sitúan alrededor del 12.7% para empresas[37]. Esta comparación evidencia una paradoja regulatoria: mientras se

36 ANIF. (2024). Encuesta Mipyme ANIF: Informe de resultados 2022-2023. Disponible en: https://www.anif.com.co/encuesta-mipyme-de-anif/encuesta-mipyme-anif

37 Ibid.

pretende proteger a los usuarios mediante techos normativos, en la práctica se les expulsa hacia mecanismos mucho más costosos y peligrosos, con consecuencias graves en términos de sostenibilidad empresarial y bienestar financiero.

Además, la metodología utilizada actualmente para calcular la TIBC resulta inadecuada para reflejar las particularidades del crédito digital empresarial. Al agrupar modalidades de crédito de consumo y ordinario en una sola media, se genera un tope homogéneo que no distingue entre tipos de clientes ni niveles de riesgo, afectando especialmente a las fintechs que atienden nichos más volátiles o informales. Esta inflexibilidad metodológica refuerza la exclusión financiera de las unidades productivas más vulnerables, a pesar de las iniciativas recientes por parte del Gobierno, como el Decreto 455 de 2023, que buscaban dinamizar el mercado mediante la introducción de nuevas modalidades de crédito. Sin embargo, persisten vacíos normativos sobre qué entidades pueden operar estas modalidades, lo que desincentiva su implementación en segmentos como el microcrédito rural o los préstamos empresariales de bajo monto.

Así, el impacto de esta política se refleja en la evolución misma de las carteras de crédito. Las reducciones sostenidas de la tasa de usura en los últimos años han generado una contracción en la colocación de créditos de microcrédito, lo cual se traduce en menor financiamiento disponible para pequeñas unidades productivas. En 2024, solo el 5,7% de los adultos tenía un microcrédito vigente, una caída de 0,4 pp frente a 2023 y parte de una tendencia descendente que se mantiene desde 2019[38]. En términos absolutos, el número de adultos con microcrédito también disminuyó en 5,6%, pasando de 2,3 millones a 2,2 millones, lo que evidencia una reducción sostenida en el alcance de este instrumento[39].

En un entorno donde el acceso al fondeo ya es limitado y los costos de originación son elevados, la incapacidad para ajustar precios conforme al riesgo se convierte en un obstáculo para la sostenibilidad del modelo fintech. Esta realidad exige una revisión urgente del régimen actual, incluyendo la posibilidad de establecer certificaciones diferenciadas de la TIBC por tipo de crédito, así como mayores precisiones sobre el alcance operativo de los nuevos vehículos financieros digitales. Solo así será posible cerrar la brecha de acceso al crédito empresarial de manera responsable, sostenible e inclusiva.

Otro de los desafíos significativos que enfrentan las fintechs del segmento es la persistente incertidumbre normativa y la falta de claridad regulatoria. Esta situación obstaculiza la innovación, frena el desarrollo de nuevos

38 Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia. (2025). Reporte de Inclusión Financiera 2024. Disponible en: https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2025-05/BDO_RIF%202024_COMPLETO%201.pdf

39 Ibid.

productos y desalienta la inversión en soluciones orientadas a la inclusión financiera. De acuerdo con cifras del sector, el 69.7% de las fintechs identifica los marcos regulatorios desactualizados como el principal inhibidor para innovar[40].

Esta brecha normativa se refleja en vacíos específicos como la ausencia de reglas claras sobre procesos automatizados de originación y cobranza, el uso de inteligencia artificial para scoring crediticio o la imputación de costos tecnológicos en las tasas de interés. Esta ambigüedad jurídica genera un entorno operativo incierto y eleva el riesgo de sanciones. Además, esto reduce el apetito de inversión en modelos que podrían ampliar el acceso al crédito.

A esto se suman las diferentes barreras regulatorias presentadas a lo largo de este documento, las cuales pueden generar tratamientos desproporcionados para las fintechs al aplicar los mismos criterios que a los grandes establecimientos de crédito. Estas, en muchos casos, no consideran sus diferencias operativas, escalas o modelos de riesgo. Este enfoque impone cargas desproporcionadas a fintechs jóvenes o especializadas en nichos de alto riesgo, y dificulta el surgimiento de actores nuevos que puedan dinamizar la oferta crediticia. En lugar de incentivar la innovación, esta desproporción termina por castigar a los modelos más ágiles y centrados en poblaciones tradicionalmente excluidas.

El exceso de requisitos regulatorios también representa una barrera considerable. Más de la mitad de las fintechs (51.4%) reportan que las exigencias normativas, en términos de documentación, licenciamiento, reportes y cumplimiento operativo, son excesivas para su capacidad técnica y financiera[41]. Esto no solo ralentiza la puesta en marcha de nuevos productos, sino que limita la posibilidad de escalar soluciones exitosas hacia otras regiones o segmentos del país. La ausencia de mecanismos regulatorios modulares o escalables impide que las empresas más pequeñas accedan a licencias que les permitan evolucionar su operación sin exponerse a cargas financieras inviables.

El acceso restringido a fuentes adecuadas y sostenibles de financiamiento constituye otra de las barreras estructurales más críticas para las fintech de crédito digital en Colombia. Estas empresas dependen en gran medida del autofinanciamiento, recursos de los fundadores o líneas tradicionales que no consideran las particularidades de su modelo de negocio, lo que limita su capacidad para escalar y atender con mayor profundidad a los segmentos excluidos del sistema financiero. La dificultad para acceder a fondeo en moneda nacional obliga a muchas a recurrir a financiamiento internacional, usualmente en dólares, lo cual las expone a riesgos

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

41 Ibid.

cambiarios y de tasas de interés que incrementan sus costos operativos y encarecen las condiciones ofrecidas al cliente final.

En paralelo, persiste una percepción de alto riesgo por parte de entidades bancarias e inversionistas institucionales frente al modelo fintech, lo cual restringe aún más su acceso a capital. Esta situación se vuelve especialmente compleja si se considera que el 38,3 por ciento de las fintechs del ecosistema colombiano tiene menos de cinco años de operación y que su modelo exige innovación constante, desarrollo tecnológico y escalabilidad rápida[42]. Para sostener ese ritmo, requieren flujos de inversión continuos, particularmente de fondos especializados y venture capital, ya que sus ingresos operacionales no suelen ser suficientes para financiar procesos de expansión o el lanzamiento de nuevos productos.

A diferencia de bancos y cooperativas, las fintechs no captan recursos del público ni acceden fácilmente a instrumentos de financiamiento diseñados por la banca de desarrollo, cuyos requisitos están enfocados en entidades vigiladas por la SFC. Los procesos de aprobación, el requerimiento de garantías tradicionales y la falta de reconocimiento regulatorio impiden su participación efectiva en esquemas de fondeo estatal, reproduciendo un círculo vicioso en el que los actores más innovadores y cercanos a las necesidades de inclusión financiera son también los más limitados para crecer.

A esta limitación se suma una profunda asimetría tributaria. A diferencia de los establecimientos de crédito tradicionales, las fintechs no pueden deducir tributariamente sus provisiones, lo cual penaliza directamente su modelo de negocio cuando atienden a clientes con alto riesgo de impago. Esta situación incrementa su carga fiscal y reduce su capacidad para asumir carteras con morosidad esperada más elevada, como ocurre con microempresas, trabajadores informales o personas con bajo historial crediticio. En la práctica, esta desventaja tributaria desincentiva la inclusión financiera y pone en entredicho la sostenibilidad de modelos alternativos al crédito bancario tradicional. Superar esta barrera requerirá ajustes normativos que reconozcan las particularidades del crédito digital y habiliten un tratamiento fiscal proporcional que permita ampliar la cobertura sin comprometer la viabilidad de los oferentes.

Además de los bajos niveles de educación financiera, uno de los factores que perpetúan la preferencia por mecanismos informales de financiación entre las MiPymes es la necesidad de rapidez y simplicidad en los procesos de crédito. Para una parte significativa del empresariado, especialmente en el sector informal y microempresarial, la inmediatez en el acceso a recursos y la facilidad de los trámites son determinantes. De hecho, el 34% de los solicitantes prioriza la rapidez en el desembolso, mientras que el

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

29.4% de las MiPymes valora que el proceso de solicitud sea poco complejo[43]. En contraste, muchas de las soluciones del sistema financiero formal continúan siendo percibidas como burocráticas, lentas y desconectadas de la realidad operativa de estos negocios, lo que desalienta su uso aun cuando se trate de alternativas más económicas y sostenibles.

Este contexto plantea un reto crucial para el crédito empresarial digital y es diseñar productos y procesos que no solo sean financieramente accesibles, sino también operativamente adaptados a las dinámicas de las MiPymes. Las fintechs tienen una ventaja en este frente, gracias a su capacidad para integrar tecnología, análisis automatizado y canales digitales en la originación del crédito. Sin embargo, para que estas soluciones sean ampliamente adoptadas, es necesario acompañarlas de estrategias de sensibilización, formación y diseño centrado en el usuario que respondan tanto al comportamiento financiero como a las necesidades operativas de los pequeños empresarios. Solo así será posible desplazar las fuentes informales como primera opción de financiación y consolidar el crédito digital como una herramienta efectiva de inclusión y crecimiento empresarial.

Frente a este panorama, el crédito digital empresarial se configura como una alternativa innovadora y estratégica para cerrar las brechas estructurales de acceso al financiamiento en Colombia, particularmente entre microempresas y unidades productivas tradicionalmente excluidas del sistema financiero. Su capacidad para ofrecer soluciones rápidas, flexibles y adaptadas a las dinámicas operativas de las MiPymes lo convierte en un instrumento clave para avanzar en inclusión financiera, formalización productiva y crecimiento económico. Sin embargo, su consolidación requiere la superación de múltiples barreras regulatorias, fiscales, de fondeo y adopción tecnológica. La creación de un entorno normativo proporcional, el acceso a fuentes de financiamiento adecuadas y sostenibles, y el fortalecimiento de capacidades empresariales serán condiciones indispensables para que este modelo alcance su máximo potencial como motor de transformación e impulso al tejido empresarial colombiano.

43 ANIF - Colombia Fintech. (2025). Análisis de cambios metodológicos de la tasa de usura y su impacto en la inclusión financiera: un enfoque para el desarrollo económico sostenible en Colombia. ANIF Centro de Estudios Económicos. Disponible en: https://www.anif.com.co/mp-files/anif-colombia-fintech-analisis-de-cambios-metodologicos-de-la-tasa-de-usura-y-su-impacto-en-la-inclusion-financiera-un-enfoque-para-el-desarrollo-economico-sostenible-en-colombia.pdf/

Impactos del costo de capital sobre el crédito comercial[44]

Con el fin de contrastar los resultados obtenidos en la sección de crédito de consumo, se realizó un ejercicio econométrico equivalente para la cartera comercial, utilizando la misma metodología y controles macroeconómicos. La estimación del modelo, que relaciona el costo relativo del fondeo –medido a través del spread entre la tasa de usura y la DTF– con el crecimiento real del crédito empresarial, permite evaluar en qué medida las condiciones de financiamiento afectan la inclusión financiera de las firmas. El modelo estimado fue:

$$Crecimiento\ Comercial_t = \beta_0 + \beta_1\ spread\ Usura\text{-}DTF_t + \beta_2\ FED_t + \beta_3\ ISE_t + \beta_4\ Desempleo_t + \beta_5\ Pandemia_t + \varepsilon$$

El análisis parte del rol central que el crédito desempeña para las empresas. Más allá de servir como fuente de inversión, es un instrumento esencial desde el nacimiento de un negocio: permite capitalizar operaciones, financiar capital de trabajo, suavizar flujos de caja y sostener la actividad productiva en entornos de ingresos inestables. Esta importancia es particularmente acentuada en un país donde más del 55% del empleo es informal y la estructura empresarial está dominada por micro y pequeñas empresas. Sin embargo, el acceso al financiamiento formal continúa siendo limitado: los bancos representan apenas el 33,3% de las fuentes de fondeo empresarial, y, según la Encuesta MiPyme de ANIF[45], la falta de crédito es la principal barrera para operar formalmente. Las asimetrías por tamaño de firma profundizan esta brecha, afectando de manera desproporcionada a las empresas más pequeñas, que además carecen de acceso a alternativas de financiamiento.

Los resultados del modelo muestran un contraste notable frente a la cartera de consumo. A diferencia de lo observado en los hogares, el *spread* entre usura y DTF no presenta un efecto significativo sobre el crecimiento del crédito comercial (β = -0.066; p = 0.371), lo que sugiere que este segmento no responde de manera directa a las variaciones del margen de intermediación. Esto puede obedecer a que el crédito empresarial depende en mayor medida de factores estructurales –como el acceso a garantías, la solvencia del negocio o la disponibilidad de información financiera– y de fuentes alternativas de fondeo. También podría reflejar que las entidades financieras priorizan el crédito de consumo como una línea más rentable y más fácil de ajustar en función del costo del fondeo.

---

44 Esta sección fue desarrollada con apoyo técnico de ANIF y se basa en sus estimaciones econométricas y análisis.

45 ANIF. (2024). Encuesta Mipyme ANIF: Informe de resultados 2022-2023. Disponible en: https://www.anif.com.co/encuesta-mipyme-de-anif/encuesta-mipyme-anif

Las variables de control exhiben comportamientos acordes con lo esperado, aunque con matices importantes. La tasa de la Reserva Federal mantiene un efecto negativo y significativo, confirmando la sensibilidad del mercado colombiano a las condiciones internacionales de liquidez. En contraste, el ISE presenta un coeficiente positivo pero no significativo, lo que indica que, aunque el dinamismo económico suele asociarse a una mayor colocación de crédito, en el caso de la cartera comercial este impulso no es lo suficientemente fuerte ni sistemático para explicar variaciones en su crecimiento. Esto sugiere que la evolución del crédito empresarial no depende principalmente del ciclo económico agregado, sino de factores estructurales propios de cada firma. Los controles por desempleo y pandemia permiten, además, aislar efectos coyunturales que afectan la oferta y demanda de crédito.

Es importante reconocer que, si bien este análisis utiliza la DTF y en particular el spread con la tasa máxima como proxy para medir el costo de fondeo bancario, la DTF opera como un indicador representativo de condiciones de fondeo más amplias en la economía, pues responde a las mismas fuerzas macroeconómicas de mayor incidencia: política monetaria, condiciones de liquidez, percepción de riesgo país y flujos de capital internacional. En este sentido, cuando la DTF aumenta, en respuesta a un deterioro de alguna de esas condiciones, también lo hacen fuentes de fondeo como capital privado, bonos bancarios y corporativos, debido al mayor costo de oportunidad. Si las alternativas de inversión más seguras, como los CDT o los bonos, ofrecen mayores rendimientos, los inversionistas exigirán que los proyectos de mayor riesgo, como las inversiones empresariales, compensen con retornos aún más altos. De igual forma sucede con el crédito externo, ya que las líneas de financiamiento internacionales incorporan mayores primas de riesgo cuando las condiciones domésticas, reflejadas en parte por la DTF, se deterioran.

En conjunto, el ejercicio confirma que, a diferencia del crédito de consumo, el crédito comercial no está directamente condicionado por las fluctuaciones del margen entre la usura y la DTF. Su dinámica depende de estructuras más profundas del tejido empresarial y de la calidad de las fuentes de fondeo disponibles, lo que implica que las políticas orientadas a mejorar el acceso empresarial deben considerar intervenciones complementarias, como fortalecimiento de garantías, reducción de asimetrías de información y expansión de mecanismos de financiamiento alternativo.

C. Propuesta sobre crédito empresarial

Propuesta 1

Eliminación o reducción de la retención en la fuente para inversionistas no tributantes en Colombia

Explicación:

El artículo 408 del Estatuto Tributario impone una retención en la fuente del 15% sobre los intereses pagados a inversionistas extranjeros, aun cuando estos no sean contribuyentes en Colombia. Este esquema encarece las operaciones de fondeo internacional de las fintechs de crédito digital, que deben asumir el costo de la retención, reduciendo su competitividad frente a la banca tradicional.

La reducción o eliminación de dicha retención para operaciones de fondeo con inversionistas no residentes permitiría ampliar el acceso a capital internacional, diversificar las fuentes de financiamiento y fortalecer la sostenibilidad del crédito digital en el país.

Propuesta:

Modificar la tarifa dispuesta por el artículo 408 del Estatuto Tributario para la retención en la fuente de la siguiente manera:

Redacción del artículo 408 del Estatuto Tributario actuall	Redacción del artículo 408 del Estatuto Tributario propuesto
ARTÍCULO 408. TARIFAS PARA RENTAS DE CAPITAL Y DE TRABAJO. (...) Los pagos o abonos en cuenta por concepto de rendimientos financieros, realizados a personas no residentes o no domiciliadas en el país, originados en créditos obtenidos en el exterior por término igual o superior a un (1) año o por concepto de intereses o costos financieros	**ARTÍCULO 408. TARIFAS PARA RENTAS DE CAPITAL Y DE TRABAJO. (...)** Los pagos o abonos en cuenta por concepto de rendimientos financieros, realizados a personas no residentes o no domiciliadas en el país, originados en créditos obtenidos en el exterior por término igual o superior a un (1) año o por concepto de intereses o costos financieros

del canon de arrendamiento originados en contratos de leasing que se celebre directamente o a través de compañías de leasing con empresas extranjeras sin domicilio en Colombia, están sujetos a retención en la fuente a la tarifa del quince por ciento (15%) sobre el valor del pago o abono en cuenta que corresponda al interés o costo financiero.	del canon de arrendamiento originados en contratos de leasing que se celebre directamente o a través de compañías de leasing con empresas extranjeras sin domicilio en Colombia, están sujetos a retención en la fuente a la tarifa del cuatro ~~quince~~ por ciento (~~4~~15%) sobre el valor del pago o abono en cuenta que corresponda al interés o costo financiero.

Justificación:

El régimen actual de retención en la fuente previsto en el artículo 408 del Estatuto Tributario genera una distorsión para las fintechs que recurren al fondeo internacional. En la práctica, cuando los inversionistas extranjeros no tributan en Colombia, el costo de la retención del 15% recae íntegramente sobre el deudor local, incrementando el costo efectivo del capital y reduciendo los márgenes de operación.

Esta situación crea una desventaja estructural frente a los establecimientos de crédito tradicionales, que cuentan con acceso directo a depósitos del público y fuentes de financiamiento locales exentas de este gravamen. La reducción o eliminación de la retención para inversionistas no contribuyentes en Colombia eliminaría esta asimetría, incentivaría la entrada de capital extranjero al ecosistema fintech y facilitaría la expansión del crédito digital hacia segmentos actualmente desatendidos.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- DIAN.

Propuesta 2

Deducción de provisiones en el impuesto de renta para las fintechs de crédito digital

Explicación:

En la actualidad, las fintechs de crédito digital no están habilitadas para deducir las provisiones de cartera como gasto en el impuesto sobre la renta, a diferencia de los establecimientos de crédito. Esta diferencia genera una asimetría tributaria que incrementa artificialmente la carga fiscal de las fintechs, pese a que estas asumen riesgos crediticios equivalentes al otorgar préstamos a personas naturales y microempresas.

La falta de deducibilidad desincentiva la expansión del crédito digital hacia segmentos de mayor riesgo, encareciendo el acceso al financiamiento formal. Permitir la deducción de provisiones bajo parámetros técnicos equivalentes a los del sistema financiero tradicional permitiría equilibrar la competencia, fortalecer la sostenibilidad del modelo y ampliar la inclusión financiera mediante un tratamiento tributario justo y proporcional.

Propuesta:

Modificar el artículo 145 del Estatuto Tributario con el propósito de extender la deducción de la provisión de cartera de créditos y la provisión de coeficiente de riesgo a las fintechs de crédito digital de la siguiente manera:

Redacción del artículo 145 del Estatuto Tributario actual	Redacción del artículo 145 del Estatuto Tributario propuesto
ARTICULO 145. DEDUCCIÓN DE DEUDAS DE DUDOSO O DIFÍCIL COBRO. Los contribuyentes obligados a llevar contabilidad, podrán deducir las cantidades razonables que fije el reglamento como deterioro de cartera de dudoso o difícil cobro, siempre que tales deudas se hayan originado en operaciones productoras de renta, correspondan a cartera vencida y se cumplan los demás requisitos legales.	ARTICULO 145. DEDUCCIÓN DE DEUDAS DE DUDOSO O DIFÍCIL COBRO. Los contribuyentes obligados a llevar contabilidad, podrán deducir las cantidades razonables que fije el reglamento como deterioro de cartera de dudoso o difícil cobro, siempre que tales deudas se hayan originado en operaciones productoras de renta, correspondan a cartera vencida y se cumplan los demás requisitos legales.

(...)	(...)
PARÁGRAFO 10. Serán deducibles por las entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera, la provisión de cartera de créditos y la provisión de coeficiente de riesgo realizado durante el respectivo año gravable. Así mismo, son deducibles las provisiones realizadas durante el respectivo año gravable sobre bienes recibidos en dación en pago y sobre contratos de leasing que deban realizarse conforme a las normas vigentes	PARÁGRAFO 10. Serán deducibles por las entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera, **así como por las sociedades comerciales que desarrollen dentro de su objeto social actividades de otorgamiento de créditos a través de medios digitales** la provisión de cartera de créditos y la provisión de coeficiente de riesgo realizado durante el respectivo año gravable. Así mismo, son deducibles las provisiones realizadas durante el respectivo año gravable sobre bienes recibidos en dación en pago y sobre contratos de leasing que deban realizarse conforme a las normas vigentes

Justificación:

Permitir la deducción fiscal de provisiones a fintechs de crédito digital corrige una asimetría frente a entidades vigiladas que ya pueden deducir pérdidas esperadas por riesgo de crédito. La actividad es sustancialmente igual: se asume riesgo, se constituyen provisiones contables bajo marcos como NIIF 9 y se gestionan incobrables. Negar la deducción encarece el fondeo y sesga la competencia.

La deducibilidad alineada con criterios técnicos reduce el costo efectivo del crédito en segmentos subatendidos y mejora la sostenibilidad de los modelos digitales. Esto favorece inclusión financiera y competencia sin debilitar la disciplina prudencial si se exige evidencia objetiva del deterioro y políticas de provisión consistentes.

Para mitigar riesgos fiscales se pueden fijar salvaguardas: sujeción a NIIF 9 o metodología equivalente, auditoría externa, reversión obligatoria de provisiones cuando cesen las causas, no deducción simultánea con castigos ya deducidos, y reportes a la DIAN y, cuando aplique, a la SFC. El resultado es neutralidad tributaria por riesgo asumido, mayor trazabilidad y un mercado de crédito más profundo y eficiente.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Congreso de la República.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Publico.

Propuesta 3

Incentivo fiscal a créditos de fomento y redescuento canalizados por fintech

Explicación

Una colaboración armónica entre los establecimientos de crédito y las fintechs de crédito digital permitiría llevar más liquidez al ecosistema fintech. En ese sentido, se propone la creación de una exención del impuesto a la renta sobre los ingresos que los establecimientos de crédito generar a partir de los créditos de redescuento o créditos de fomento que realicen a través de las fintechs. Bajo este esquema, la liquidez excedente de sus operaciones pasivas para fondear la operación de fintechs de crédito digital. De esta manera, se podría fomentar la inclusión financiera a partir del desarrollo de relaciones profundas entre el sistema financiero tradicional y el ecosistema fintech.

Propuesta

Adicionar al Estatuto Tributario el siguiente artículo:

"Artículo XX. Los ingresos obtenidos por los establecimientos de crédito a partir del otorgamiento de créditos de redescuento a sociedades comerciales cuyo objeto sea la colocación de créditos y/o la realización de operaciones de Factoring y Confirming estarán exentos del impuesto a la renta.

Parágrafo. Esta exención no se aplicará cuando el establecimiento de crédito y la sociedad comercial hagan parte del mismo grupo empresarial o conglomerado financiero."

Justificación:

La propuesta busca corregir una asimetría estructural en el acceso al fondeo entre las entidades financieras tradicionales y las fintechs de crédito digital. Hoy, las operaciones de redescuento y crédito de fomento se canalizan exclusivamente a través de establecimientos de crédito, dejando por fuera a las fintechs, pese a su capacidad de llegar de forma más ágil y eficiente a segmentos desatendidos como las MiPymes o los trabajadores informales.

Al permitir que los bancos canalicen liquidez hacia las fintechs mediante créditos de redescuento con exención del impuesto de renta sobre los ingresos derivados de dichas operaciones, se crea un incentivo directo para que el sistema financiero tradicional participe en la expansión del crédito digital. Este esquema reduce los costos de fondeo de las fintechs, amplía el alcance del crédito formal y fomenta la inclusión financiera.

Además, el incentivo fiscal contribuiría a construir un ecosistema de cooperación en lugar de competencia entre bancos y fintechs, impulsando la canalización de recursos hacia sectores productivos de alto impacto social. De esta forma, se fortalece el desarrollo económico, se diversifica el mercado crediticio y se promueve la innovación en los mecanismos de financiamiento.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Congreso de la República.

I.

c. Hacia un crédito de vivienda más eficiente:

Modernizar para agilizar

A. Explicación:

¿Qué es el crédito de vivienda y cómo funciona?

Respuesta corta: El crédito de vivienda, también conocido como crédito hipotecario, es un préstamo destinado a financiar la adquisición, construcción, remodelación o mejora de inmuebles residenciales, donde el propio bien funciona como garantía del pago, permitiendo a la entidad financiera ejecutar la hipoteca en caso de incumplimiento. Este tipo de crédito se clasifica según el tipo de vivienda y la unidad de tasación. En su modalidad digital, combina procesos tradicionales y digitales, incluyendo la solicitud y verificación de identidad, la evaluación crediticia, la personalización de la oferta, la formalización mediante escritura pública y su inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, así como el desembolso y seguimiento automatizado. La digitalización optimiza las etapas operativas, reduce tiempos y costos, y facilita la inclusión de perfiles no tradicionales, manteniendo al mismo tiempo la garantía hipotecaria y la coordinación con notarías y registros para asegurar la plena validez jurídica del crédito.

El crédito de vivienda, también denominado crédito hipotecario, es un préstamo diseñado para financiar la adquisición, construcción, remodelación o mejora de un inmueble destinado a vivienda. Su característica central es que el propio bien adquirido sirve como garantía de pago, es decir, si el deudor incumple, la entidad financiera puede ejecutar la garantía para recuperar la deuda. Dentro de este mismo propósito existen modalidades complementarias, como el leasing habitacional, que funciona bajo la figura de un contrato de arrendamiento con opción de compra al final del plazo, ofreciendo así una vía alternativa al esquema tradicional.

Los créditos de vivienda se clasifican según el tipo de vivienda y la unidad de tasación[46]. En cuanto al tipo de vivienda, se subdividen en Vivienda de Interés Social (en adelante "VIS") y vivienda no VIS. La Vivienda de Interés Social tiene un límite de precio que varía entre 135 y 150 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (en adelante "SMLMV"), dependiendo del municipio, mientras que la vivienda no VIS abarca el segmento medio, con precios superiores a 150 y menores a 500 SMLMV, y el segmento alto, con precios superiores a 500 SMLMV.

En cuanto a la tasación, que es el proceso mediante el cual se determina el valor comercial de la vivienda a través de la evaluación de sus características físicas, ubicación y condiciones del mercado, los créditos pueden estar

46 CAMACOL. (2023). Prospectiva edificadora 2023: Una visión de corto y mediano plazo. Disponible en: https://camacol.co/descargable/prospectiva-edificadora-2023

expresados en pesos o en Unidad de Valor Real (en adelante "UVR"). La UVR es una unidad de cuenta que refleja el poder adquisitivo de la moneda y se actualiza diariamente con base en el Índice de Precios al Consumidor (en adelante "IPC"); por tanto, en contextos de inflación, el valor en pesos de los créditos atados a UVR tiende a aumentar[47].

Aunque el crédito de vivienda tradicionalmente ha sido ofrecido por entidades financieras convencionales, el auge de la digitalización y la innovación financiera ha impulsado la aparición del crédito digital de vivienda. Sin embargo, en Colombia solo un 5,1% de las fintech dedicadas al crédito digital ofrecen este tipo de producto, con un alcance todavía limitado frente al mercado hipotecario tradicional[48].

Aplicar el paradigma digital al crédito de vivienda implica mantener la esencia jurídica y financiera del producto, como la garantía hipotecaria y los requisitos notariales y registrales, mientras se digitalizan y optimizan las etapas operativas. En la práctica, el crédito digital de vivienda funciona mediante un proceso preferiblemente gestionado en línea, que incluye[49]:

1. La solicitud y radicación electrónica de documentos, donde el solicitante carga su información personal, laboral y los documentos del inmueble en una plataforma segura.

2. La verificación de identidad y documentos mediante métodos como la biometría (reconocimiento facial o dactilar) y validaciones automáticas con bases públicas para confirmar la identidad y la validez de los títulos o documentos.

3. La evaluación crediticia, apoyada en modelos de scoring, inteligencia artificial y análisis de big data, que integran información tradicional y datos alternativos para estimar la capacidad y probabilidad de pago.

4. La personalización de la oferta, donde la entidad puede simular y presentar condiciones a la medida en tiempo real (tasa, plazo, cuota).

5. La formalización digital, que utiliza firmas electrónicas con validez jurídica para suscribir contratos, aunque por la naturaleza

47 Banco de la República. (2025). Análisis de la cartera y del mercado inmobiliario en Colombia - Informe especial de Estabilidad Financiera - abril 2025. Disponible en: https://www.banrep.gov.co/es/publicaciones-investigaciones/informes-especiales-estabilidad-financiera/analisis-cartera-mercado-abril-2025

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

49 QSS. (2025). Your Guide to Develop E-Mortgage Fintech App. Disponible en: https://www.qsstechnosoft.com/blog/fintech-app-development-93/your-guide-to-develop-e-mortgage-fintech-app-390?utm_source=chatgpt.com

del sector inmobiliario es necesario coordinar actos notariales y registrales que aún requieren procedimientos externos.

6. El desembolso y seguimiento, que se realizan a través de la plataforma, con herramientas automatizadas para pagos, abonos y reportes.

Este enfoque digital ofrece múltiples ventajas, como la reducción de tiempos y costos operativos, la mejora en la experiencia del usuario, y la facilitación de la inclusión financiera mediante la evaluación de perfiles no tradicionales, como jóvenes, mujeres, trabajadores informales o personas reportadas en centrales de riesgo. Además, contribuye a la formalización de los prestatarios.

En este contexto, el crédito de vivienda (tradicional o digital) no puede entenderse sin la existencia y funcionamiento del proceso registral, ya que la constitución de la garantía hipotecaria y la transferencia del dominio dependen de que los actos jurídicos correspondientes queden debidamente inscritos en el registro de instrumentos públicos. La seguridad jurídica que este registro proporciona es la base sobre la que las entidades financieras otorgan financiamiento, pues les asegura que la garantía ofrecida por el deudor está plenamente respaldada por un título inscrito y oponible a terceros. Así, el crédito hipotecario no solo es una operación financiera, sino también un acto jurídico que se materializa y adquiere eficacia plena gracias al sistema registral, que articula la tradición de la propiedad con la protección de los derechos de todas las partes involucradas.

Este marco de seguridad jurídica se sustenta en una estructura normativa precisa y especializada. El Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos, contenido en la Ley 1579 de 2012, regula la prestación del servicio público de registro de la propiedad inmueble en Colombia. Desde sus orígenes, este servicio ha sido asumido por el Estado a través de funcionarios denominados Registradores de Instrumentos Públicos, quienes actúan conforme a lo dispuesto en el Estatuto Registral y demás leyes aplicables. Su objetivo central es servir como medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los demás derechos reales constituidos sobre ellos, en concordancia con lo establecido en el Código Civil. Entre sus finalidades más relevantes se encuentran otorgar publicidad a los instrumentos públicos que modifiquen o extingan derechos reales sobre bienes inmuebles, y conferir mérito probatorio a todos aquellos que estén sujetos a inscripción. De esta manera, el registro no solo da certeza sobre la titularidad y las cargas de los bienes, sino que también asegura la transparencia en las transacciones inmobiliarias.

A partir del artículo 129 de la Ley 2159 de 2021, el registro de la propiedad inmueble adquirió la categoría de servicio público esencial, en el marco de procesos catastrales con enfoque multipropósito y programas de vivienda

rural, entre otros de naturaleza similar. Este reconocimiento implica que la actividad registral no puede interrumpirse, salvo por causas de fuerza mayor o caso fortuito, garantizando así el derecho de todos los ciudadanos a acudir a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (en adelante "ORIP") para formalizar la transferencia de dominio y demás actos que afecten el estado jurídico de los inmuebles. El acceso al Registro de Instrumentos Públicos, en consecuencia, se equipara al acceso a otros servicios públicos esenciales, como los domiciliarios, en tanto su adecuada prestación incide directamente en la seguridad jurídica, la economía y el ejercicio del derecho de propiedad.

En estrecha relación con el ámbito registral se encuentra el Estatuto del Notariado, cuyo cuerpo normativo principal es el Decreto 960 de 1970, complementado por el Decreto 2163 de 1970 y el Decreto 2106 de 2019. El notariado constituye una función pública que implica el ejercicio de la fe notarial, la cual confiere plena autenticidad a las declaraciones que se efectúan ante el notario y a los hechos que este certifica en el ejercicio de sus funciones, bajo las condiciones y requisitos que la ley establece.

La función notarial es un servicio público de relevancia constitucional, conforme al artículo 131 de la Constitución:

> *Artículo 131. Compete a la ley la reglamentación del servicio público que prestan los notarios y registradores, la definición del régimen laboral para sus empleados y lo relativo a los aportes como tributación especial de las notarías, con destino a la administración de justicia. El nombramiento de los notarios en propiedad se hará mediante concurso. Corresponde al Gobierno la creación, supresión y fusión de los círculos de notariado y registro y la determinación del número de notarios y oficinas de registro.*

En la práctica, la función notarial es desarrollada por particulares investidos de función pública, denominados notarios, quienes actúan como garantes iniciales de la legalidad en el proceso de creación de los instrumentos públicos que formalizan actos como la compraventa de bienes inmuebles. Su labor constituye el primer paso en el circuito que culmina con la inscripción en el registro, por lo que notariado y registro son eslabones interdependientes dentro de la cadena que asegura la validez, publicidad y oponibilidad de los derechos reales en Colombia.

Así, el proceso registral se activa cuando se celebra un acto jurídico que involucra un inmueble, como una compraventa, la constitución de una hipoteca o una sucesión. El punto de partida suele estar en la notaría, donde se otorga la escritura pública que formaliza el acto. Los notarios actúan como fedatarios, dotando de autenticidad y valor jurídico a las declaraciones de las partes. Actualmente, existen 920 notarías en el país, 185 de ellas con servicios digitales parciales, y un número creciente utiliza

la Radicación Electrónica para enviar escrituras digitalmente a las ORIP, reduciendo tiempos de traslado físico[50].

Una vez otorgada la escritura, esta se radica en la ORIP correspondiente para su calificación e inscripción. El registrador verifica la legalidad del documento, la congruencia con el folio de matrícula inmobiliaria y la inexistencia de impedimentos como embargos o limitaciones al dominio. Si el documento es aprobado, se inscribe en el folio, actualizando la información del inmueble. El sistema registral colombiano cuenta con 198 ORIP en todo el territorio[51]. El trámite puede verse ralentizado por la alta demanda, la existencia de más de 500 tipos de actos registrales, la ausencia de estandarización y las diferencias en los niveles de digitalización entre oficinas.

En el crédito de vivienda, el proceso registral adquiere un papel central al formalizar la hipoteca como garantía real del préstamo. La hipoteca se inscribe en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble financiado, lo que permite a la entidad acreedora hacer valer su derecho frente a terceros y ejecutar el bien en caso de incumplimiento. Antes de formalizar el crédito, se realiza la tasación del inmueble y este avalúo determina el monto máximo a prestar y asegura que el valor del bien cubra la deuda.

El proceso involucra una amplia red de actores e instituciones: las entidades financieras que otorgan los créditos hipotecarios; las constructoras, que median entre compradores, notarías y ORIP en vivienda nueva; las entidades territoriales, que cobran el impuesto de beneficencia como requisito de registro; los gestores catastrales, que suministran datos como el código catastral; y la Registraduría Nacional, que facilita la verificación de identidad para prevenir fraudes. Sin embargo, la coordinación entre estas instituciones no siempre es óptima, lo que genera demoras y retrabajos.

En este escenario, la Superintendencia de Notariado y Registro (en adelante "SNR") ocupa un lugar estratégico en la mejora de la coordinación y la efectividad del sistema registral. Para ello, dispone de diversas plataformas tecnológicas creadas con el fin de estandarizar y agilizar los procedimientos, permitiendo que notarías, oficinas de registro y otras entidades relacionadas puedan intercambiar información de forma más fluida. Estas soluciones no solo aceleran el trámite de actuaciones, sino que también fortalecen la trazabilidad y la transparencia de cada operación. Sin embargo, su uso no es uniforme en todo el país, pues depende de variables como la localización de las ORIP, la calidad de la conexión a internet, la capacitación del personal y la infraestructura tecnológica disponible.

---

50 Superintendencia de Notariado y Registro (s.f.). Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública. Disponible en: https://www.supernotariado.gov.co/transparencia/ley-de-transparencia/

51 Ibid.

En la realidad operativa, mientras algunas ORIP trabajan con una única plataforma, en las principales capitales es común que se utilicen varios sistemas de forma combinada, lo que permite una integración más amplia con otros actores del proceso. Esta disparidad de capacidades tecnológicas genera diferencias sustanciales en los niveles de digitalización y en la agilidad de la atención, repercutiendo directamente en los tiempos de respuesta y en la experiencia de los usuarios.

Entre las herramientas más antiguas del sistema registral se encuentra el Sistema Folio, activo desde 1995. Este software funciona mediante comandos de teclado y se basa en una arquitectura descentralizada, en la que cada oficina mantiene su propio servidor y base de datos. En 2004 se incorporó el Sistema de Información Registral[52], que introdujo una interfaz gráfica y un modelo de arquitectura web centralizada. No obstante, a pesar de las mejoras implementadas a lo largo del tiempo, ambos sistemas presentan limitaciones frente a las exigencias tecnológicas actuales.

Dentro del ecosistema de la SNR también opera IRIS Documental ASD, una herramienta de gestión documental cuya cobertura aún no es total y que, debido a su desactualización, no cumple completamente con los lineamientos requeridos[53]. Para superar estas limitaciones y avanzar en la modernización del servicio, se ha desarrollado la Ventanilla Única de Registro (VUR), una plataforma orientada a facilitar el acceso de los ciudadanos a los servicios registrales[54]. A través de la VUR, es posible realizar la radicación electrónica de documentos por parte de las notarías con firma digital, efectuar el pago en línea de derechos de registro, expedir certificados de tradición y libertad, y consultar el estado de los trámites en curso.

Todas estas funcionalidades se integran a través del Nodo Central, que actúa como un núcleo de coordinación tecnológica. Este sistema recibe, canaliza y gestiona las solicitudes que llegan desde plataformas externas, dirigiéndolas a los sistemas misionales correspondientes y garantizando la seguridad, la consistencia y la trazabilidad de la información.

En conjunto, la digitalización y modernización del sistema registral no solo busca mejorar la eficiencia operativa, sino también fortalecer la confianza de los actores del mercado inmobiliario. Al garantizar que la información sobre la propiedad y los derechos reales sea precisa, completa y oportuna, se protege tanto a los compradores como a las entidades financieras, facilitando la toma de decisiones y reduciendo riesgos asociados

52 Superintendencia de Notariado y Registro. (2022). Guía Migración de la información contenida en los libros del antiguo sistema de registro al Sistema actual. Disponible en: https://servicios.supernotariado.gov.co/files/portal/sgc-204-20220914160130.pdf

53 Superintendencia de Notariado y Registro. (2022). Guía radicación electrónica REL. Disponible en: https://www.notaria19bogota.com/wp-content/uploads/2023/02/GUIA-RADICACION-ELECTRONICA-REL-02-03-2022.pdf

54 Superintendencia de Notariado y Registro. (s.f.). Ventanilla Única de Registro Inmobiliario. Disponible en: https://www.vur.gov.co/

a fraudes, errores o demoras. Esto se traduce en un mercado hipotecario más seguro, transparente y predecible, condiciones indispensables para promover la inversión en vivienda y la estabilidad del sector.

No obstante, persisten desafíos estructurales que requieren atención continua. La disparidad tecnológica entre ORIP, la heterogeneidad en la implementación de plataformas y la falta de interoperabilidad completa generan diferencias en los tiempos de respuesta y en la calidad del servicio, afectando la experiencia del usuario y, en algunos casos, la velocidad de los desembolsos hipotecarios. Superar estas brechas demanda una coordinación constante entre la SNR, notarías, entidades financieras y autoridades territoriales, así como inversiones sostenidas en infraestructura tecnológica y capacitación del personal.

Finalmente, el crédito de vivienda en Colombia se sostiene sobre una cadena interdependiente de actores, normas y procesos que combinan elementos financieros, jurídicos y tecnológicos. La consolidación de un sistema registral moderno, accesible y confiable constituye un pilar esencial para el desarrollo del mercado hipotecario y la inclusión financiera. A medida que las herramientas digitales se generalicen y los procesos se estandaricen, se espera que el sector continúe fortaleciendo su capacidad de responder a la demanda de vivienda, fomentando la formalización de transacciones y contribuyendo al crecimiento económico sostenible del país.

B. Diagnóstico:

¿Cuál es el panorama del crédito de vivienda en Colombia?

Respuesta corta: El mercado de crédito de vivienda en Colombia se encuentra en una etapa de recuperación gradual tras un período de contracción causado por tasas de interés elevadas, inflación y menor confianza del consumidor. A finales de 2024 y principios de 2025, la moderación de las tasas de interés y el repunte en la disposición de los hogares a adquirir vivienda impulsan un crecimiento incipiente en los desembolsos, mientras la cartera hipotecaria mantiene un saldo histórico y un riesgo relativamente controlado. No obstante, persisten retos estructurales relacionados con la absorción de inventarios, la capacidad de pago de los hogares y la coordinación entre oferta y demanda, así como desafíos en el proceso registral, donde la falta de estandarización, interoperabilidad y actualización normativa limita la eficiencia de las transacciones y puede retrasar los desembolsos. En este contexto, la profundización del mercado hipotecario dependerá de la estabilidad macroeconómica, la continuidad de políticas públicas de acceso al crédito y la modernización del sistema registral, elementos esenciales para fortalecer la confianza del sector, fomentar la inversión en vivienda y consolidar un crecimiento equilibrado del mercado.

El mercado de crédito de vivienda en Colombia forma parte esencial de la dinámica del sector inmobiliario, el cual a su vez influye de manera directa en la actividad económica, el empleo y la inversión. El comportamiento de este segmento está estrechamente vinculado a la evolución del PIB, a las condiciones macroeconómicas y a la política monetaria, factores que determinan tanto la demanda de vivienda como la disponibilidad y costo del financiamiento hipotecario.

A diciembre de 2024, el Producto Interno Bruto (PIB) del sector constructor registró un crecimiento real anual del 2.8%, impulsado principalmente por el subsector de obras de ingeniería civil, mientras que el subsector inmobiliario –que comprende construcción residencial y no residencial– continuó en contracción[55]. Este comportamiento refleja una recuperación asimétrica, donde la infraestructura avanza a mayor ritmo, pero la edificación de vivienda aún enfrenta retos estructurales y coyunturales para retomar un crecimiento sostenido.

55 Banco de la República. (2025). Análisis de la cartera y del mercado inmobiliario en Colombia - Informe especial de Estabilidad Financiera - abril 2025. Disponible en: https://www.banrep.gov.co/es/publicaciones-investigaciones/informes-especiales-estabilidad-financiera/analisis-cartera-mercado-abril-2025

Históricamente, el sector de la construcción ha sido un eje clave para la economía colombiana, especialmente en vivienda nueva, incluyendo proyectos de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario. En 2021, se vivió un ciclo expansivo significativo: el área iniciada alcanzó 7.6 millones de metros cuadrados en el primer semestre, de los cuales el 81.6% correspondieron a vivienda, y el programa Mi Casa Ya impulsó un fuerte incremento en el desembolso de créditos hipotecarios, que sumaron $22.3 billones entre septiembre de 2019 y agosto de 2020, un aumento del 46.3% frente al año previo[56].

No obstante, el panorama cambió en 2023 con el endurecimiento de la política monetaria y un entorno inflacionario elevado. Esto derivó en un retroceso del 32.2% en los desembolsos, que se redujeron a $6.68 billones a septiembre de ese año[57]. El segmento no VIS fue el más afectado, con una caída del 41.4% (a $4.1 billones), mientras que VIS retrocedió un 8.5% (a $2.5 billones)[58]. La contracción estuvo asociada al encarecimiento del crédito, la caída en la confianza del consumidor y el deterioro en los indicadores de oferta y demanda del sector.

En 2025, las condiciones comienzan a revertirse. A febrero, los desembolsos para compra de vivienda muestran un crecimiento del 26.9% anual, con una participación equilibrada de VIS y no VIS en la recuperación[59]. De mantenerse esta tendencia y sumarse a políticas públicas orientadas a estimular el acceso a financiación, el mercado hipotecario podría retomar un ciclo de expansión más sólido en el corto y mediano plazo.

En este contexto, la cartera hipotecaria como proporción del PIB se consolida como un indicador estructural de la profundidad financiera del mercado de vivienda[60]. En Colombia, este ratio alcanzó un máximo histórico de 8.9% en 1999, antes de la crisis del UPAC, para luego descender a 2% en 2005. Gracias a programas de reactivación económica y subsidios a la demanda, se recuperó gradualmente hasta llegar a 7.4% en 2020, su mejor registro en más de dos décadas. Sin embargo, entre 2021 y 2023 presentó una tendencia descendente, en línea con la desaceleración del sector acercándose al 7%. Así, frente a países como Chile (25.7%) y México (9.7%), Colombia conserva un amplio margen para profundizar su mercado hipotecario, siempre que se consoliden condiciones macroeconómicas y regulatorias favorables.

---

56 CAMACOL. (2021). Prospectiva edificadora: Una visión de corto y mediano plazo. Disponible en: https://camacol.co/descargable/prospectiva-edificadora-2021

57 CAMACOL. (2023). Prospectiva edificadora 2023: Una visión de corto y mediano plazo. Disponible en: https://camacol.co/descargable/prospectiva-edificadora-2023

58 Ibid.

59 Banco de la República. (2025). Análisis de la cartera y del mercado inmobiliario en Colombia - Informe especial de Estabilidad Financiera - abril 2025. Disponible en: https://www.banrep.gov.co/es/publicaciones-investigaciones/informes-especiales-estabilidad-financiera/analisis-cartera-mercado-abril-2025

60 CAMACOL. (2023). Prospectiva edificadora 2023: Una visión de corto y mediano plazo. Disponible en: https://camacol.co/descargable/prospectiva-edificadora-2023

En términos de saldo, al tercer trimestre de 2023 la cartera hipotecaria alcanzó $123.7 billones, con un crecimiento anual real del 8.4%, duplicando su tamaño desde 2016[61]. El segmento no VIS concentró la mayor parte del saldo, con $87.6 billones (+7.3% anual), mientras que el segmento VIS registró $36.1 billones (+11.2% anual), mostrando un mayor dinamismo relativo[62]. Esta expansión ha sido posible gracias a la combinación de una oferta financiera diversificada, la participación de entidades públicas y privadas, y programas de apoyo estatal para compradores de vivienda.

En cuanto a calidad, la cartera hipotecaria ha mostrado comportamientos diferenciados en los últimos años. Tras alcanzar $2.7 billones en 2020-2021, el saldo vencido descendió a $2.4 billones en 2022, pero repuntó a $2.8 billones en 2023, equivalente a un incremento anual del 15.4%, en un contexto de alta inflación y mayores tasas de interés[63]. Este deterioro, que se venía observando desde marzo de 2023, se moderó en los últimos meses, con una leve mejora del Indicador de Calidad por Mora a febrero de 2025[64]. Sin embargo, el riesgo sigue siendo elevado en segmentos vulnerables, especialmente en hogares con créditos denominados en UVR, donde la indexación a la inflación ha presionado las cuotas mensuales.

A nivel sectorial, el riesgo de crédito es más evidente en la construcción residencial, donde el ICM se ubica por encima del promedio de los últimos cinco años, afectando especialmente a empresas medianas y pequeñas que dependen en mayor medida de preventas y financiamiento bancario[65]. En contraste, el segmento no residencial presenta indicadores de mora inferiores a su promedio histórico y mayor estabilidad, lo que refleja una menor exposición a los choques recientes de tasas e inflación.

Desde la perspectiva prudencial, los indicadores complementarios muestran estabilidad en algunos frentes y alertas en otros. El loan-to-value promedio se mantiene en niveles bajos, lo que reduce el riesgo de sobreapalancamiento en los hogares. Sin embargo, el indicador de cubrimiento de la cartera vencida de vivienda –que mide la capacidad de las provisiones para respaldar créditos en mora– se ubicó en 47.2% a febrero de 2025, por debajo del promedio histórico del último quinquenio (55.8%)[66]. Esto sugiere que, si bien la cartera hipotecaria ha crecido de manera sostenida y con una estructura de riesgo relativamente controlada, es necesario fortalecer las

61 Ibid.

62 Ibid.

63 Ibid.

64 Banco de la República. (2025). Análisis de la cartera y del mercado inmobiliario en Colombia - Informe especial de Estabilidad Financiera - abril 2025. Disponible en: https://www.banrep.gov.co/es/publicaciones-investigaciones/informes-especiales-estabilidad-financiera/analisis-cartera-mercado-abril-2025

65 Ibid.

66 Ibid.

provisiones y la gestión preventiva de morosidad para preservar su estabilidad ante posibles choques macroeconómicos.

En lo que a tasas respecta, durante gran parte de 2023, las tasas de interés del crédito de vivienda en Colombia se mantuvieron en niveles elevados como consecuencia de la política monetaria restrictiva implementada por el Banco de la República para contener la inflación. En octubre de ese año, las tasas de adquisición de vivienda se ubicaron en 16,9% para proyectos No VIS y 14,7% para VIS, mientras que las tasas para construcción alcanzaron 17,2% y 16,7%, respectivamente[67]. Este encarecimiento del financiamiento afectó la capacidad de pago de los hogares y la viabilidad de nuevos proyectos, generando un ambiente de menor dinamismo en el mercado inmobiliario, especialmente en los segmentos de vivienda nueva.

Sin embargo, hacia 2024 y comienzos de 2025 se observó una tendencia a la baja en las tasas, reflejando el inicio de un ciclo de relajación monetaria. Para febrero de 2025, las tasas de interés nominales para la construcción de vivienda VIS y No VIS descendieron a 13,0% y 13,1%, respectivamente, mientras que las tasas de adquisición se redujeron a 11,3% para VIS y 11,7% para No VIS[68]. Esta moderación en el costo del crédito ha comenzado a aliviar las presiones sobre el sector, favoreciendo tanto la reactivación de la demanda como el inicio de nuevos desarrollos habitacionales, aunque su impacto pleno aún depende del rezago en la transmisión de estas mejoras, la recuperación del poder adquisitivo de los hogares y la estabilidad macroeconómica.

El mercado inmobiliario colombiano atraviesa una etapa de señales mixtas en la interacción entre oferta y demanda. En el frente de la demanda, la confianza del consumidor continúa en terreno negativo, ubicándose en -3,8% en mayo de 2025, lo que limita el apetito por la compra de vivienda[69]. Sin embargo, la disposición a adquirir vivienda mostró en mayo de 2025 un leve repunte, con un balance de -33,1%, equivalente a un aumento de 3,7 puntos porcentuales frente a abril. A nivel socioeconómico, todos los estratos reportaron mejoras, siendo más pronunciada en el estrato medio (+7,0 p.p.), seguida del alto (+2,7 p.p.) y el bajo (+0,7 p.p.)[70]. Aunque el indicador permanece en terreno negativo, estos resultados sugieren una leve recomposición de las decisiones de inversión en vivienda, posiblemente asociada a condiciones crediticias más estables y a una menor percepción de riesgo macroeconómico.

---

67 CAMACOL. (2023). Prospectiva edificadora 2023: Una visión de corto y mediano plazo. Disponible en: https://camacol.co/descargable/prospectiva-edificadora-2023

68 Banco de la República. (2025). Análisis de la cartera y del mercado inmobiliario en Colombia - Informe especial de Estabilidad Financiera - abril 2025. Disponible en: https://www.banrep.gov.co/es/publicaciones-investigaciones/informes-especiales-estabilidad-financiera/analisis-cartera-mercado-abril-2025

69 Fedesarrollo. (2025). Encuesta de Opinión del Consumidor. Disponible en: http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4787/BEOC_Mayo_2025.pdf?sequence=1&isAllowed=y

70 Ibid.

Adicionalmente, los saldos en cuentas de ahorro para el fomento de la construcción han venido cayendo desde el segundo semestre de 2022, mientras que las cuentas de ahorro programado se han mantenido estables[71]. Este comportamiento indica que, si bien la intención de compra muestra signos de mejora, la disponibilidad de ahorro previo a la adquisición de vivienda podría limitar la materialización de esa intención en el mediano plazo.

En el lado de la oferta, los indicadores muestran un ajuste en el ritmo de nuevos desarrollos. Si bien en octubre de 2023 la oferta de vivienda nueva disponible para venta registró uno de sus niveles más altos de la última década, con un crecimiento anual del 6,8%, el incremento sostenido de unidades sin vender refleja cierta presión sobre el mercado[72]. A febrero de 2025, el crecimiento de la oferta disponible continúa a la baja en la mayoría de las ciudades, lo que podría anticipar un reequilibrio gradual entre inventarios y ventas si la demanda mantiene la senda de recuperación.

El dinamismo constructivo también se ha moderado[73]. En 2023, el área aprobada para construcción de vivienda cayó un 25%. Entre octubre de 2022 y septiembre de 2023, se iniciaron 17,1 millones de metros cuadrados, lo que representó una contracción anual del 5%. Estos resultados, junto con la prolongación de los plazos de ejecución, que pasaron de 15 a 18 meses para etapas VIS entre 2018-2019 y 2022-2023, reflejan la cautela de los constructores frente a condiciones financieras más estrictas y mayores costos de materiales e insumos.

Las ventas muestran un patrón de recuperación reciente, aunque desde niveles aún bajos. A febrero de 2025, las transacciones de vivienda nueva mantienen un crecimiento sostenido, impulsado principalmente por el repunte tanto en la cantidad como en el valor agregado de las viviendas de interés social (VIS), incluso en un contexto de freno en la asignación de subsidios[74]. Esta recuperación contrasta con la fuerte caída acumulada hasta principios de 2024, cuando en los doce meses a octubre de 2023 las ventas registraron un desplome anual del 44,1%, lo que dejó un efecto

71 Banco de la República. (2025). Análisis de la cartera y del mercado inmobiliario en Colombia - Informe especial de Estabilidad Financiera - abril 2025. Disponible en: https://www.banrep.gov.co/es/publicaciones-investigaciones/informes-especiales-estabilidad-financiera/analisis-cartera-mercado-abril-2025

72 CAMACOL. (2023). Prospectiva edificadora 2023: Una visión de corto y mediano plazo. Disponible en: https://camacol.co/descargable/prospectiva-edificadora-2023

73 Ibid.

74 Banco de la República. (2025). Análisis de la cartera y del mercado inmobiliario en Colombia - Informe especial de Estabilidad Financiera - abril 2025. Disponible en: https://www.banrep.gov.co/es/publicaciones-investigaciones/informes-especiales-estabilidad-financiera/analisis-cartera-mercado-abril-2025

rezagado en la absorción de inventarios[75]. Aun así, el índice de rotación mejoró, acercándose a los promedios históricos cerca de los 15 meses.

No obstante, persisten focos de tensión en el mercado[76]. El porcentaje de Unidades Terminadas por Vender subió al 4,2% en octubre de 2023, frente al 3,2% del año anterior, lo que evidencia dificultades para colocar proyectos finalizados. Asimismo, los desistimientos de compra alcanzaron 38.056 unidades en doce meses, equivalentes al 27% de las ventas, mientras que las cancelaciones de etapas se ubicaron en el nivel más alto de los últimos años. Estos indicadores muestran que, a pesar de la moderación en las tasas de interés y de la mejora reciente en la disposición a comprar vivienda, el sector todavía enfrenta retos estructurales vinculados con la capacidad de pago de los hogares y la velocidad de absorción de la oferta disponible.

En síntesis, el mercado de crédito de vivienda en Colombia se encuentra en un punto de transición, caracterizado por una recuperación incipiente tras un período de contracción derivado de factores macroeconómicos y financieros. Si bien la moderación de las tasas de interés y la mejora gradual en la disposición de los hogares a adquirir vivienda generan señales positivas, persisten retos estructurales relacionados con la capacidad de pago, la absorción de inventarios y la coordinación entre oferta y demanda.

A futuro, la profundización del mercado hipotecario dependerá de la estabilidad macroeconómica, la continuidad de políticas públicas que faciliten el acceso al crédito, y la consolidación de un entorno financiero inclusivo y prudente. La combinación de estas condiciones permitirá que tanto la vivienda VIS como la no VIS se beneficien de un crecimiento más equilibrado, favoreciendo la inversión en proyectos habitacionales y fortaleciendo la confianza de los actores del sector.

Modernización del Registro de Instrumentos Públicos y su impacto en el ecosistema inmobiliario

En este contexto de recuperación parcial y desafíos persistentes en el mercado inmobiliario y de vivienda, el proceso registral en Colombia se configura como un eslabón crítico cuya eficiencia incide directamente en la materialización de las transacciones y en la dinámica del crédito hipotecario. El registro de instrumentos públicos es la bisagra sobre la cual se mueve todo el tráfico inmobiliario del país: es la instancia de cierre que traduce contratos y actos jurídicos en derechos reales oponibles, garantiza la tradición de la propiedad urbana y rural, da publicidad a

75 CAMACOL. (2023). Prospectiva edificadora 2023: Una visión de corto y mediano plazo. Disponible en: https://camacol.co/descargable/prospectiva-edificadora-2023

76 Ibid.

gravámenes y limitaciones y reviste de fuerza probatoria los documentos que se inscriben.

Sin un registro que funcione de manera ágil, confiable y coherente, la cadena inmobiliaria –construcción, banca, notariado, intermediarios, inversión pública y privada– opera con mayores costos de transacción, más incertidumbre jurídica y menor capacidad de respuesta frente a las dinámicas de un mercado que hoy es más rápido, digital y abierto que nunca. En Colombia, este servicio tiene además una magnitud fiscal y económica considerable: en los últimos años ha procesado en promedio alrededor de 1,5 millones de trámites anuales, generando más de un billón de pesos de recaudo que alimenta no solo el funcionamiento de la SNR, sino también el presupuesto de otras entidades del sector justicia.

Pese a este papel estructural, el modelo actual de prestación del servicio está tensionado por fallas jurídicas, administrativas y tecnológicas que impiden alcanzar estándares mínimos de calidad, oportunidad y eficiencia. Desde el punto de vista institucional, la responsabilidad directa de prestar el servicio recae en los Registradores de Instrumentos Públicos. Pero, la contratación del personal, la provisión de bienes y servicios, los sistemas tecnológicos, la gestión locativa y, al mismo tiempo, la inspección, vigilancia y control están concentrados en la Superintendencia de Notariado y Registro.

Ese diseño convierte al regulador en operador y financiador, lo que afecta el principio de imparcialidad propio de un Estado social de derecho y dificulta separar con claridad quién define las reglas, quién explota el servicio y quién responde por las fallas. Además, al estar sometida plenamente al régimen de contratación pública, cualquier ajuste operativo o tecnológico debe pasar por procesos licitatorios y de selección que son lentos frente al dinamismo del mercado inmobiliario y a la velocidad con la que cambian las necesidades de los usuarios.

En el plano operativo, el registro se tramita mediante un flujo que incluye la radicación de los documentos (de forma presencial o, parcialmente, por medios electrónicos), la calificación jurídica y, finalmente, la inscripción o devolución. La radicación electrónica ha avanzado para las escrituras públicas a través del sistema Radicación Electrónica (en adelante "REL"), pero no se ha extendido a otros documentos clave como sentencias, embargos o actos administrativos, que siguen dependiendo casi por completo de la ventanilla física. La calificación, por su parte, es realizada por más de 600 personas distribuidas en cerca de 195 oficinas de registro, con una lógica altamente personalista: cada calificador aplica sus propios criterios, sin un estándar institucional robusto ni herramientas tecnológicas que uniformen la interpretación. El resultado es un mosaico de precedentes distintos según la oficina, con decisiones dispares frente a casos similares y un nivel de discrecionalidad que introduce inseguridad jurídica y reprocesos costosos.

Las cifras de desempeño ilustran el tamaño del problema. De ese universo de cerca de 1,5 millones de trámites al año, más del 6% -unos 100.000 documentos- terminan siendo "producto no conforme" y deben corregirse por una calificación deficiente o por errores en el control de legalidad. Esto implica nuevas idas y vueltas para los usuarios, costos adicionales para empresas y hogares, demoras en desembolsos y cierres de negocio, y una percepción generalizada de ineficiencia. A ello se suma que más del 10% de los turnos -en torno a 150.000 trámites anuales- se califican por fuera del término legal, lo que vulnera la expectativa de oportunidad y afecta directamente la planificación de proyectos de construcción, operaciones financieras, decisiones judiciales y transacciones entre particulares. En un ecosistema donde el tiempo es un factor de riesgo y costo, la mora en el registro termina convirtiéndose en un cuello de botella sistémico.

El componente tecnológico agrava estas tensiones. Las oficinas dependen de dos sistemas de información misional (FOLIO y SIR) desarrollados entre 1995 y 2004, pensados para una lógica de digitación manual, con capacidades muy limitadas de analítica, automatización, integración o trazabilidad avanzada. En la práctica, el proceso sigue descansando en la captura manual de datos: nombres y documentos de identificación, números de matrícula, áreas y linderos, tipos de acto, gravámenes y demás variables críticas. Esto hace recurrentes errores como la indebida digitación de las partes, la afectación de folios que no son objeto del negocio, la transcripción incorrecta de áreas o la omisión de inscripciones necesarias. Más allá del problema operativo, esta obsolescencia representa un riesgo elevado para la integridad y conservación de la información registral, que es uno de los pilares de la seguridad jurídica sobre la propiedad inmobiliaria. Adicionalmente, el sistema no explota su potencial como fuente de datos públicos: la política de gobierno abierto y de transparencia no se materializa plenamente, pese a que los registros constituirían una base inigualable para análisis académicos, económicos y de política pública orientada al ordenamiento territorial, la vivienda, el crédito y la inversión.

Desde la perspectiva jurídica, el marco normativo vigente reconoce la centralidad del registro y define su arquitectura básica: la Constitución asigna al Congreso la reglamentación del servicio y al Gobierno la creación, fusión y supresión de círculos registrales y oficinas; la Ley 1579 de 2012 y normas reglamentarias recogen el procedimiento, los efectos de la inscripción y la organización territorial del servicio. No obstante, este armazón legal convive con vacíos relevantes: no existe un régimen moderno de evaluación del desempeño de los registradores, no se han fortalecido los mecanismos de responsabilidad por errores sistemáticos, ni se ha repensado de fondo el modelo institucional para resolver la tensión entre la función reguladora y la operación directa del servicio. La consecuencia es un sistema que cumple un rol crítico en la cadena de valor inmobiliaria, pero que sigue atado a estructuras administrativas y tecnológicas que responden más al pasado que a las necesidades del presente.

Frente a este diagnóstico, la modernización del registro no puede limitarse a ajustes marginales; requiere un rediseño integral que combine reforma legal, reconfiguración institucional y transformación tecnológica profunda. Una alternativa es separar claramente el regulador del operador, manteniendo en cabeza de la autoridad de notariado y registro la expedición de reglas, la supervisión y el control, pero transfiriendo la administración y explotación del servicio a una entidad con régimen más flexible –por ejemplo, una empresa industrial y comercial del Estado o una sociedad de economía mixta– capaz de contratar, innovar y adaptarse al ritmo de las necesidades del mercado. Esto permitiría acortar los ciclos de inversión tecnológica, mejorar la gestión de talento y alinear los incentivos con objetivos de calidad, oportunidad y reducción de errores.

En paralelo, es necesario migrar de una lógica presencial y fragmentada a un modelo digital y territorialmente inteligente. Ello implica consolidar la radicación electrónica para todo tipo de documentos con vocación registral, crear grupos especializados de calificación remota que apoyen y descongestionen oficinas saturadas, habilitar oficinas virtuales de registro y dotar a los operadores de herramientas que automaticen buena parte de las verificaciones formales. Sistemas modernos de gestión registral podrían extraer información en tiempo real de los folios, prellenar formularios, incorporar reglas de negocio que reduzcan al mínimo el error humano y generar alertas tempranas sobre inconsistencias. Con ello, el producto "no conforme" dejaría de ser una falla estructural para convertirse en una excepción residual.

Una modernización bien diseñada no solo beneficiaría a los usuarios directos del servicio, sino que ampliaría su aporte al desarrollo nacional. Un registro ágil, confiable y plenamente digitalizado reduce costos de transacción en el crédito hipotecario y comercial, acelera el ciclo de los proyectos de construcción, mejora la recuperación de garantías, fortalece el ordenamiento del territorio, facilita la gestión catastral y abre la puerta a servicios avanzados basados en datos, desde mapas de riesgo hasta análisis finos de mercado inmobiliario. Además, posiciona al país de mejor manera frente a estándares internacionales de seguridad jurídica y facilita la integración con ecosistemas de proptech, fintech y govtech que ya operan con niveles de digitalización mucho más altos.

En síntesis, modernizar el registro de instrumentos públicos no es un ejercicio meramente técnico ni un asunto de "informatizar" trámites existentes. Es una reforma estructural que exige clarificar roles institucionales, alinear incentivos, actualizar marcos tecnológicos y colocar al ciudadano y a la economía real en el centro del diseño del servicio. Solo así el registro podrá dejar de ser un cuello de botella costoso y heterogéneo, para convertirse en una infraestructura pública moderna, confiable y proactiva, a la altura de las exigencias de un mercado inmobiliario que ya opera en clave digital.

C. Propuesta sobre crédito de vivienda

Propuesta 1

Implementación de un canal de registro digital express paralelo a las ORIP

Explicación

El sistema registral colombiano se encuentra saturado por la ausencia de diferenciación entre grandes usuarios institucionales (como bancos, constructoras o notarías) y ciudadanos individuales. Actualmente, las 195 ORIP, bajo la competencia de la Superintendencia de Notariado y Registro, procesan manualmente más de 500 tipos de actos registrables, con criterios de calificación no unificados y altos tiempos de respuesta que afectan la eficiencia de los negocios inmobiliarios y crediticios. Esta congestión genera costos, retrasos y una elevada incertidumbre jurídica para los usuarios del sistema.

Ante esta situación, se propone la creación de un canal digital paralelo de registro express, que permita la radicación, pago y trazabilidad de los trámites registrales de forma completamente electrónica. Este canal estaría dirigido especialmente a grandes usuarios (entidades financieras, notarías, constructoras, etc.) y operaría bajo un modelo de contraprestación diferenciada, permitiendo a quienes requieran agilidad en sus procesos acceder a una ventanilla única digital conectada con las notarías. Su implementación aceleraría la inscripción de escrituras públicas, constitución de hipotecas y actos relacionados con el crédito y la vivienda, reduciendo los tiempos de registro y aumentando la eficiencia institucional.

Propuesta

Crear un canal digital de registro de instrumentos públicos digital administrado por las ORIP bajo la supervisión y vigilancia de la Superintendencia de Notariado y Registro, de la siguiente manera:

"***Artículo XX.*** *Créese un canal digital express de registro de instrumentos públicos, paralelo al sistema administrado por las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP), bajo la supervisión de la Superintendencia de Notariado y Registro.*

El canal digital express permitirá la radicación, calificación y registro electrónico de los actos sujetos a inscripción en el registro de instrumentos públicos, con especial prioridad para aquellos vinculados a operaciones de crédito, vivienda, y garantías reales.

La radicación podrá realizarse directamente por las notarías a través de una plataforma tecnológica interoperable, que garantice la trazabilidad del trámite, el pago digital de impuestos y derechos de registro, y la expedición electrónica de los certificados registrales.

La Superintendencia de Notariado y Registro reglamentará los procedimientos, condiciones técnicas, criterios de priorización, tarifas y mecanismos de verificación aplicables al canal digital express, procurando su interoperabilidad con la Ventanilla Única de Registro, el Catastro Multipropósito y los sistemas financieros y notariales correspondientes."

Justificación

El sistema registral enfrenta cuellos de botella por la tramitación manual y no estandarizada de más de 500 actos en 195 ORIP, sin segmentación de grandes usuarios. Esto genera reprocesos, notas devolutivas y tiempos inciertos que encarecen la compraventa de vivienda, retrasan desembolsos y elevan el riesgo operativo para bancos, notarías y constructoras. Un canal digital express, paralelo y voluntario, permite separar flujos de alto volumen y baja variabilidad jurídica, con radicación electrónica desde notarías, pago digital de derechos e impuestos y trazabilidad en línea, sin sustituir el canal presencial.

El diseño propuesto incrementa la seguridad jurídica al incorporar validaciones ex ante, reglas uniformes de calificación para actos estandarizados como compraventas de inmuebles y el registro de hipotecas, bitácoras de auditoría, sellos de tiempo y control de versiones. Reduce fricción transaccional, libera capacidad de las ORIP, y mejora la gobernanza del proceso mediante acuerdos de nivel de servicio, métricas públicas y gestión por datos. El esquema de contraprestación diferenciada financia la infraestructura sin cargar el canal ordinario, mientras que los principios de protección de datos, autenticidad documental y firma digital garantizan integridad y no repudio. La interoperabilidad con notarías, catastro y sistemas de pago facilita una cadena de registro más eficiente y predecible, con impacto directo en inclusión, formalización y profundización del crédito garantizado.

Un canal digital express permitiría separar los flujos de alto volumen y baja variabilidad jurídica del canal ordinario, optimizando la carga operativa de las ORIP y permitiendo que el sistema registral concentre sus recursos presenciales en trámites complejos.

La adopción de esta arquitectura permitiría reducir costos y tiempos de registro, y avanzar hacia un modelo de prestación más eficiente y transparente.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Congreso de la República.
- Superintendencia de Notariado y Registro.

Propuesta 2

Autorización permanente de la escrituración digital para la transferencia de propiedad

Explicación

Con la Resolución 11 de 2021 de la Superintendencia de Notariado y Registro, se habilitó la escrituración digital de actos jurídicos, permitiendo a las notarías realizar la firma, protocolización y autorización de escrituras mediante medios electrónicos con plena validez jurídica.

Este mecanismo demostró ser eficiente, seguro y ampliamente aceptado por los usuarios, reduciendo significativamente los costos de desplazamiento, los tiempos de trámite y los riesgos asociados a la presencialidad.

Propuesta

Instruir al Gobierno Nacional y la Superintendencia de Notariado y Registro a reglamentar la prestación del servicio de escrituración digital para la transferencia de propiedad sobre inmuebles, la constitución de garantías reales y demás actos que requieran formalidad ante una ORIP de la siguiente manera:

*"**Artículo XX**. El Gobierno Nacional, en coordinación con la Superintendencia de Notariado y Registro, reglamentará la prestación permanente del servicio de escrituración digital para la transferencia de propiedad, constitución de garantías reales y demás actos sujetos a otorgamiento ante notario.*

La escrituración digital se realizará mediante medios electrónicos, conforme a los principios de autenticidad, integridad, disponibilidad, validez jurídica y conservación de los documentos electrónicos, garantizando la identificación y firma electrónica o digital de las partes, así como la interoperabilidad con los sistemas registrales y notariales y la trazabilidad del trámite."

Justificación

La necesidad de implementar de manera permanente la escrituración digital se sustenta en los principios contemporáneos de gestión pública que orientan al Estado hacia la eliminación de barreras innecesarias, la simplificación de trámites y la reducción de los riesgos de corrupción asociados a procesos presenciales, repetitivos o fragmentados. La transformación del servicio notarial hacia un modelo digital contribuye directamente a garantizar que los trámites esenciales puedan desarrollarse con altos estándares de transparencia, trazabilidad y control, lo cual fortalece la confianza ciudadana y mejora el ejercicio efectivo de los derechos.

Asimismo, las políticas de modernización administrativa exigen avanzar hacia un Estado ágil, eficiente y orientado al ciudadano, en el que la gestión pública promueva un entorno propicio para el emprendimiento, la formalización y la actividad económica. La adopción de mecanismos electrónicos para la suscripción y autorización de escrituras reduce cargas operativas innecesarias, acorta los tiempos de atención y facilita la realización de actos jurídicos que tradicionalmente han requerido desplazamientos, presencia física y múltiples interacciones presenciales. Esta simplificación favorece la competitividad, dinamiza la actividad empresarial y reduce los costos transaccionales para los usuarios y para la administración.

En igual sentido, la modernización de los servicios notariales debe alinearse con los esfuerzos institucionales por impulsar la transformación digital del Estado y la automatización progresiva de los procedimientos públicos. La implementación de instrumentos electrónicos, firmas digitales, identificación biométrica y custodia digital garantiza que los trámites puedan ejecutarse de forma segura y verificable, incluso de manera remota, y permite que la prestación del servicio se articule con plataformas interoperables que facilitan el intercambio de información entre entidades. Esto fortalece la eficiencia administrativa, evita duplicidades y aporta soluciones tecnológicas que reducen los riesgos de manipulación documental o intermediación indebida.

En esa línea, la implementación permanente de la escrituración digital constituye un avance necesario y coherente con la modernización del servicio notarial y con la transformación digital del Estado. En la actualidad, las notarías cuentan con herramientas tecnológicas que permiten realizar de manera segura, confiable y verificable la identificación de las partes,

la firma electrónica o digital y la custodia electrónica de documentos, garantizando los mismos estándares de autenticidad, integridad y seguridad jurídica del trámite presencial. La ausencia de un marco normativo que habilite de forma estable estos mecanismos genera una subutilización de capacidades tecnológicas ya instaladas y retrasa la consolidación de un servicio más accesible y eficiente para los ciudadanos.

La escrituración digital mejora sustancialmente el acceso a la función notarial, pues elimina barreras geográficas, reduce costos de desplazamiento y facilita la formalización de actos jurídicos para personas ubicadas en zonas rurales, con limitaciones de movilidad o que requieren mayor agilidad en sus trámites. De igual manera, incrementa la eficiencia del sistema al permitir la participación remota y simultánea de las partes, reducir tiempos de preparación y autorización de instrumentos públicos y minimizar reprocesos asociados a la gestión documental física.

Finalmente, la autorización de la escrituración digital constituye un paso fundamental hacia la construcción de un ecosistema *end-to-end* digital en materia de vivienda y crédito hipotecario, articulándose con las propuestas orientadas a la radicación y registro electrónico de instrumentos públicos y al trámite notarial en línea. Esta medida facilitaría la formalización de la propiedad, reduciría los cuellos de botella en la cadena de valor del crédito, y consolidaría una infraestructura legal y tecnológica acorde con los estándares internacionales de gobierno digital y servicios fiduciarios electrónicos.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Congreso de la República.
- Superintendencia de Notariado y Registro.

Propuesta 3

Reglamentación Anotación en Folio

Explicación

El parágrafo 2 del artículo 4 de la Ley 2434 de 2024 introdujo un mandato para que el Gobierno Nacional reglamente el uso de mecanismos digitales que permitan realizar anotaciones en los folios de matrícula inmobiliaria en operaciones de compraventa de vivienda usada gestionadas por intermediarios comerciales o financieros autorizados. Estas anotaciones digitales deben operar como una herramienta preventiva para evitar que, durante el periodo comprendido entre la constitución del mandato de compra o venta y el registro definitivo ante la ORIP, se realicen otras transferencias de dominio que puedan afectar la validez o seguridad jurídica de la transacción.

Bajo este esquema, los intermediarios habilitados podrían efectuar una anotación preventiva de manera digital, con efectos de bloqueo temporal frente a operaciones incompatibles, fortaleciendo la protección contra fraudes, reduciendo riesgos operativos y agilizando los procesos de transferencia. Este mecanismo busca dotar de mayor seguridad y eficiencia las compraventas de vivienda usada mediante herramientas tecnológicas que garanticen trazabilidad, integridad documental y mayor certidumbre para compradores, vendedores e intermediarios.

Propuesta

Expedir una Resolución que reglamente el parágrafo 2 del artículo 4 de la Ley 2434 de 2024 cuyo objeto es habilitar el uso de mecanismos digitales para realizar una anotación preventiva de venta en los folios de matrícula inmobiliaria durante operaciones de compraventa de vivienda usada gestionadas por intermediarios comerciales o financieros autorizados. La reglamentación define cómo funciona este mecanismo digital, quiénes pueden solicitarlo, qué efectos produce, cómo se inscribe y cómo se cancela.

La Resolución establece que la anotación preventiva digital actúa como una limitación temporal al dominio, solicitada voluntariamente por el propietario, con el fin de evitar que se realicen otros actos de disposición mientras se ejecuta la operación de compraventa. La norma precisa que este mecanismo solo aplica a transacciones de vivienda usada estructuradas mediante contratos de corretaje con pago anticipado, y define los requisitos que deben cumplir los intermediarios autorizados (marca registrada ante la SIC, inscripción en el RUES y al menos cinco años de experiencia en el sector inmobiliario).

El proyecto también regula el contenido mínimo del contrato que habilita la anotación preventiva, incluyendo la identificación del inmueble, las facultades conferidas al intermediario, el plazo de vigencia de la anotación (máximo 12 meses), el precio mínimo de venta y las condiciones del pago anticipado. La anotación preventiva impide temporalmente que el propietario enajene o grave el inmueble sin autorización del intermediario, y la inscripción se realiza mediante un procedimiento digital en el que el notario certifica el contrato y remite la solicitud a la ORIP para su incorporación al folio dentro de un plazo de cinco días hábiles. Finalmente, la resolución regula las causales y procedimientos de cancelación de la anotación, así como las reglas para su radicación utilizando medios electrónicos.

Justificación

Es importante resaltar, que si bien la Ley 2434/2024 habilita este mecanismo se requiere una reglamentación que instruya en su aplicación y articule un proceso para poder usar la figura. La anotación en folio permitirá a los corredores inmobiliarios reconocidos blindar las transacciones de sus clientes de fraudes o maniobras irregulares en la transferencia de la propiedad, como son la anotación de gravámenes, embargos, etc. que impidan la transferencia de la propiedad luego de la firma de la promesa de compraventa o el encargo de venta y el registro efectivo de la transferencia ante instrumentos públicos. Esta mayor seguridad, aumenta las posibilidades de venta efectiva del inmueble y reduce la incertidumbre.

La anotación digital en folio crea un mecanismo de bloqueo temporal, transparente y verificable por terceros, que garantiza que ninguna actuación o gravamen posterior pueda modificar la situación jurídica del bien mientras el mandato de venta está vigente. Esto reduce de manera sustancial la exposición al riesgo tanto para compradores como para vendedores, y otorga mayor seguridad y confianza a los agentes del mercado inmobiliario.

Es importante resaltar que la implementación de mecanismos que fortalezcan la seguridad en las transacciones de compraventa convierte a la vivienda en el colateral por excelencia de las familias, permitiéndoles acceder a nuevas oportunidades de negocio, consumo e inversión que mejoran su bienestar y movilidad económica.

Finalmente, reducir los tiempos y costos transaccionales es esencial para dinamizar el mercado de vivienda usada. Esto se traduce en un mayor número de operaciones y en un mercado más líquido y eficiente, similar a los de economías desarrolladas, donde los inmuebles representan no solo un techo, sino también la puerta de entrada a la inclusión financiera y la generación de riqueza.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **Resolución** por la **Superintendencia de Notariado y Registro**.

Entidad encargada:

- Superintendencia de Notariado y Registro.

Propuesta 4

Exención del impuesto de renta para los bonos hipotecarios y titularizaciones de cartera hipotecaria.

Explicación:

El mercado hipotecario colombiano enfrenta una dependencia estructural del fondeo bancario, lo que ha limitado la competencia y la profundidad del sistema de financiación de vivienda. A diferencia de economías con mercados de capitales desarrollados, en Colombia la titularización de cartera hipotecaria y la emisión de bonos hipotecarios no ha alcanzado el dinamismo esperado, en parte por la eliminación de los incentivos tributarios que originalmente contenía el artículo 16 de la Ley 546 de 1999.

La ausencia de beneficios fiscales para los inversionistas en estos instrumentos ha reducido su atractivo, concentrando el fondeo en los balances de los bancos y restringiendo la entrada de nuevos actores, como fintechs y plataformas de originación digital de crédito hipotecario. Restablecer la exención del impuesto sobre la renta para los rendimientos provenientes de bonos hipotecarios y titularizaciones de cartera permitiría reactivar el mercado secundario, diversificar las fuentes de financiamiento, aumentar la liquidez del sistema y reducir los costos de acceso a vivienda para los hogares.

Propuesta:

Modificar las exenciones al impuesto de renta para incluir las titularizaciones de cartera hipotecaria y los bonos hipotecarios según lo dispuesto por el literal d) del numeral 4 del artículo 235-2 del Estatuto Tributario de la siguiente manera:

Redacción del literal d) del numeral 4 del Artículo 235-2 del Estatuto Tributario actual	Redacción del literal d) del numeral 4 del Artículo 235-2 del Estatuto Tributario propuesto
No existe	**ARTÍCULO 235-2. RENTAS EXENTAS A PARTIR DEL AÑO GRAVABLE 2019.** Sin perjuicio de las rentas exentas de las personas naturales de los artículos 126-1, 126-4, 206 y 206-1 del Estatuto Tributario y de las reconocidas en los convenios internacionales ratificados por Colombia, las únicas excepciones legales de que trata el artículo 26 del Estatuto Tributario son las siguientes: 4. Las siguientes rentas asociadas a la vivienda de interés social y a la vivienda de interés prioritario: **d) Las rentas de que trata el artículo 16 de la Ley 546 de 1999, en los términos allí previstos;**

Justificación:

La eliminación de la exención tributaria prevista originalmente en el artículo 16 de la Ley 546 de 1999 debilitó el desarrollo del mercado secundario hipotecario en Colombia. Este beneficio fiscal incentivaba la inversión en títulos y bonos hipotecarios, fortaleciendo la liquidez del sistema y facilitando la participación de nuevos agentes en el fondeo de vivienda. Su supresión consolidó la dependencia del crédito hipotecario respecto a los balances bancarios, reduciendo la competencia y la capacidad del sistema para canalizar recursos hacia la financiación habitacional.

A nivel internacional, países como Estados Unidos y México han consolidado mercados secundarios de hipotecas sólidos gracias a esquemas de incentivos fiscales, lo que ha permitido profundizar el crédito de vivienda y reducir el costo financiero para los hogares. En Colombia, la reactivación de este beneficio permitiría dinamizar la emisión de instrumentos respaldados por cartera hipotecaria, facilitar el acceso de fintechs y fondos de inversión a mecanismos de fondeo alternativo, y generar un círculo virtuoso de competencia, innovación y acceso al crédito.

Reincorporar la exención tributaria no implica un sacrificio fiscal desproporcionado, sino una medida contracíclica de impacto estructural, orientada a la profundización del mercado de capitales y a la expansión sostenible del crédito de vivienda formal. Con ello, se favorecería la inclusión financiera, el desarrollo del mercado hipotecario digital y la creación de un ecosistema más equilibrado entre banca tradicional y nuevos actores tecnológicos.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- DIAN.

Propuesta 5:

Reglamentación Inclusión de los derechos notariales, impuestos y gastos de registro en el régimen de financiación de vivienda.

Explicación:

Los artículos 2 y 3 de la Ley 2434 de 2024 permiten que los gastos de escrituración, impuestos y registroincluido el de transferencia de dominio– puedan ser financiados dentro del crédito hipotecario o del leasing habitacional. Sin embargo, esta posibilidad no es plenamente operativa porque hoy no existe un valor cierto y anticipado de estos costos al momento de estructurar la operación, lo que impide a las entidades financiadoras incorporarlos correctamente dentro del monto total desembolsado.

Para habilitar la aplicación efectiva de la ley, es necesario que las ORIP y las notarías permitan liquidaciones previas y en línea de sus tarifas, que los departamentos entreguen oportunamente la liquidación del impuesto de beneficencia y demás tributos asociados, y que la Superintendencia Financiera ajuste la Circular Básica Jurídica para autorizar el desembolso de esta porción del crédito antes de que la hipoteca aparezca inscrita en el folio. Con estas medidas, la financiación de vivienda se ejecutaría de manera más ágil, previsible y eficiente, reduciendo costos iniciales para los hogares y mejorando el acceso a vivienda formal.

Propuesta:

Instruir al Gobierno Nacional y la Superintendencia de Notariado y Registro a reglamentar la incluir los gastos de escrituración, impuestos y registro - incluido el de transferencia de dominio - dentro del valor total de la financiación de la siguiente manera:

"***Artículo XX. Reglamentación para la inclusión de gastos notariales, impuestos y costos de registro en la financiación de vivienda.*** *El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con la Superintendencia de Notariado y Registro y la Superintendencia Financiera de Colombia, deberá expedir la regulación necesaria para operativizar la inclusión de los gastos de escrituración, los impuestos asociados y los costos de registro –incluido el correspondiente a la transferencia de dominio– dentro del valor total de los créditos hipotecarios y de los contratos de leasing habitacional, conforme a lo previsto en la Ley 2434 de 2024.*

La reglamentación deberá establecer mecanismos que permitan la liquidación previa y en línea de los gastos notariales, los costos de registro y los tributos departamentales aplicables, así como las condiciones bajo las cuales las entidades financiadoras podrán desembolsar esta fracción del crédito con anterioridad a la inscripción de la garantía en el folio de matrícula inmobiliaria".

Justificación:

La eliminación de la exención tributaria prevista originalmente en el artículo 16 de la Ley 546 de 1999 debilitó el desarrollo del mercado secundario hipotecario en Colombia. Este beneficio fiscal incentivaba la inversión en títulos y bonos hipotecarios, fortaleciendo la liquidez del sistema y facilitando la participación de nuevos agentes en el fondeo de vivienda. Su supresión consolidó la dependencia del crédito hipotecario respecto a los balances bancarios, reduciendo la competencia y la capacidad del sistema para canalizar recursos hacia la financiación habitacional.

A nivel internacional, países como Estados Unidos y México han consolidado mercados secundarios de hipotecas sólidos gracias a esquemas de incentivos fiscales, lo que ha permitido profundizar el crédito de vivienda y reducir el costo financiero para los hogares. En Colombia, la reactivación de este beneficio permitiría dinamizar la emisión de instrumentos respaldados por cartera hipotecaria, facilitar el acceso de fintechs y fondos de inversión a mecanismos de fondeo alternativo, y generar un círculo virtuoso de competencia, innovación y acceso al crédito.

Reincorporar la exención tributaria no implica un sacrificio fiscal desproporcionado, sino una medida contracíclica de impacto estructural, orientada a la profundización del mercado de capitales y a la expansión

sostenible del crédito de vivienda formal. Con ello, se favorecería la inclusión financiera, el desarrollo del mercado hipotecario digital y la creación de un ecosistema más equilibrado entre banca tradicional y nuevos actores tecnológicos.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Gobierno Nacional.
- Superintendencia de Notariado

I.

d. Crédito de libranza

Apalancando los sueños en el salario

Con el apoyo de:

CIEM
CENTRO DE INVESTIGACIÓN & ESTUDIOS
MARTÍNEZ QUINTERO MENDOZA GONZÁLEZ
LAGUADO & DE LA ROSA

A. Explicación:

¿Qué es el crédito de libranza y cómo funciona?

Respuesta corta: El crédito de libranza es un mecanismo de financiamiento mediante el cual una persona accede a un préstamo cuyo pago se descuenta directamente de su salario, pensión u honorarios, a través de su empleador o entidad pagadora, que actúa como intermediario para girar los recursos al acreedor. Su principal característica es que la deducción se realiza de manera automática, lo que reduce el riesgo de incumplimiento y permite a los usuarios, en su mayoría trabajadores formales, pensionados y contratistas del Estado, acceder a condiciones crediticias más favorables frente a otras modalidades. Este esquema ha sido clave en Colombia para promover la inclusión financiera, formalizar el acceso al crédito y ofrecer una alternativa más segura y regulada frente a opciones informales.

Entendiendo las libranzas

El crédito de libranza es hoy uno de los pilares del financiamiento minorista en Colombia. Combina un mecanismo operativo relativamente simple con un andamiaje normativo específico que le da un tratamiento diferenciado frente a otros créditos de consumo. La libranza o descuento directo es, ante todo, una autorización de pago. Una persona natural –asalariada, contratista por prestación de servicios, pensionada o asociada (según el régimen vigente aplicable)– le otorga a su empleador o entidad pagadora una autorización expresa e irrevocable para que descuente de su salario, honorarios o pensión una suma periódica predeterminada y gire esos recursos directamente a una entidad operadora para pagar un crédito o financiar la adquisición de bienes y servicios[77]. El crédito de libranza es, entonces, aquel cuyo mecanismo de recaudo descansa en ese descuento directo desde la fuente de pago, y no en el pago voluntario posterior del deudor.

Dentro de este esquema, el beneficiario o deudor es el trabajador o pensionado que autoriza de forma expresa e irrevocable el descuento de su salario, honorarios o pensión y es titular del producto o crédito que se atiende mediante libranza. Sobre él recae la obligación de informar a la entidad operadora cualquier cambio de empleador o de entidad pagadora, y al mismo tiempo goza del derecho a la libre escogencia tanto de la operadora como del canal a través del cual recibe el pago de su nómina o pensión. Su rol articula la relación entre la fuente de pago (pagaduría) y la entidad que otorga el crédito.

77 Superintendencia de Sociedades. (2017). ABC de las libranzas en Colombia. Disponible en: https://supersolidaria.gov.co/sites/default/files/public/noticias/abc_libranzas.pdf

El empleador o pagaduría es la entidad –pública o privada– encargada del pago del salario o pensión, y sobre ella la ley impone obligaciones específicas. Debe deducir, retener y girar las cuotas a la entidad operadora una vez exista una autorización válida del beneficiario, y está llamada a suscribir los acuerdos técnicos y operativos necesarios para viabilizar el esquema de descuentos, pudiendo negarse solo por causas justificadas, como la falta de capacidad de descuento del trabajador. En el cumplimiento de estas funciones, la pagaduría debe verificar que la entidad operadora esté inscrita en el Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranza (en adelante "RUNEOL") y abstenerse de cobrar comisiones o cuotas de administración por el servicio de descuento y giro. Asimismo, cuando por causas que le sean imputables no realiza el descuento o el traslado oportuno de los recursos, asume responsabilidad solidaria frente al pago del crédito.

Por su parte, la entidad operadora o financiera es quien otorga el crédito de libranza y recibe los recursos descontados por la pagaduría. Entre sus funciones centrales se encuentran evaluar la capacidad de endeudamiento del solicitante, respetando el límite regulatorio que exige que el deudor conserve al menos el 50% de su ingreso neto, gestionar el crédito y administrar los riesgos asociados, emitir extractos periódicos y reportar la información crediticia a las centrales de riesgo en los términos de la Ley 1266 de 2008. Debe estar registrada en el RUNEOL y contar con un departamento de riesgo financiero y sistemas de información suficientes para controlar recaudos, cartera y eventuales ventas de cartera, lo que refuerza su responsabilidad como administrador profesional de estos activos.

Finalmente, las autoridades de supervisión se distribuyen según la naturaleza jurídica de las entidades que participan en el mercado de libranzas[78]. La SFC supervisa a los establecimientos de crédito y entidades financieras operadoras; la Superintendencia de la Economía Solidaria (en adelante "SES") vigila a cooperativas, fondos de empleados y mutuales, salvo en sectores específicos excluidos; la Superintendencia de Sociedades ejerce control sobre las sociedades comerciales que otorgan crédito con recursos propios o mediante financiación y que no están bajo la órbita de la SFC o la SES; y la Superintendencia de Industria y Comercio actúa como autoridad de protección al consumidor en las operaciones de libranza adelantadas por entidades no vigiladas por la SFC. Este entramado institucional asegura que la libranza opere dentro de un marco de responsabilidad compartida y supervisión diferenciada.

Ahora, la evolución normativa de la libranza en Colombia refleja la necesidad de contar con un marco sólido y diferenciado para un producto cuya operatividad depende de la articulación entre deudores, pagadurías y entidades operadoras. En este contexto, la Ley 1527 de 2012 constituye el punto de partida del régimen moderno de libranza, al establecer el marco general que regula la autorización del descuento directo, define

78 Ibid.

formalmente a los actores involucrados y fija los parámetros operativos que permiten su funcionamiento seguro.

Esta ley no solo introduce la arquitectura conceptual de la libranza, sino que fija los parámetros esenciales de su funcionamiento y las obligaciones básicas de cada actor dentro del esquema. En particular, la Ley 1527 de 2012:

- Define el concepto de libranza, los actores y las reglas básicas de descuento y giro.
- Garantiza la libre escogencia de la entidad operadora por parte del deudor.
- Fija el límite mínimo de ingreso disponible: después de descuentos legales y de libranza, el deudor debe conservar al menos el 50% del salario o pensión netos.
- Obliga a que las entidades operadoras se inscriban en el RUNEOL.
- Establece la responsabilidad solidaria del empleador cuando, por causas imputables a él, no descuenta o no gira las cuotas comprometidas.

Años más tarde, el legislador consideró necesario ajustar varios aspectos del esquema original, lo que dio lugar a la Ley 1902 de 2018, una reforma orientada a precisar el alcance de la figura, actualizar el universo de entidades habilitadas para operar libranzas y robustecer las exigencias de gestión de riesgo aplicables a quienes las originan. En concreto, la Ley 1902 de 2018 introduce modificaciones al esquema en los siguientes aspectos:

- Ajusta el alcance del objeto de la Ley 1527, excluyendo a los asociados de cooperativas y precooperativas como beneficiarios de operaciones de libranza (aunque subsisten interpretaciones y documentos que aún mencionan a asociados y fondos de empleados como usuarios de productos de libranza, generando cierta tensión interpretativa).
- Amplía el universo de entidades facultadas como operadoras:
  - Entidades vigiladas por la SFC habilitadas para otorgar crédito.
  - Cajas de Compensación Familiar.
  - Asociaciones de pensionados o de personal con asignación de retiro de la Fuerza Pública.
  - Clubes de oficiales, suboficiales y agentes de la Fuerza Pública.

› Instituciones educativas que presten servicios a familias de miembros de la Fuerza Pública (limitadas a dichos servicios educativos).

› Exige que las operadoras cuenten con un departamento de riesgo financiero, reforzando la gestión profesional del portafolio.

Junto con estas leyes, existe un conjunto de normas complementarias que regulan aspectos esenciales del ecosistema de libranzas –incluyendo la venta de cartera, la gestión de riesgos, la revelación de información y el tratamiento prudencial del activo– y que refuerzan la trazabilidad operativa y la alineación con los estándares del sistema financiero colombiano. Estas disposiciones incluyen:

› Decreto 1348 de 2016: revelación de información y gestión de riesgos en la venta y administración de libranzas por entidades no vigiladas por la SFC.

› Decreto 2555 de 2010 y Decreto 1533 de 2022: reglas de clasificación y ponderación de activos y grandes exposiciones, incluyendo la cartera de consumo y, dentro de ella, libranza.

› Decreto 663 de 1993 (EOSF): fija el rol de fondos de garantía públicos (FAG, FNG) que pueden participar como garantes en algunas operaciones.

› Circulares Externas 004 de 2013 (SFC) y 008 de 2014 (Supersolidaria): condiciones para compra y venta de cartera de libranza entre entidades vigiladas y no vigiladas.

› Circular Básica Contable y Financiera (SFC): define metodologías de riesgo y exposición para conglomerados financieros y establecimientos de crédito, incluyendo libranza dentro de la cartera de consumo.

Este conjunto de normas configura a la libranza como un activo regulado y supervisado, con lineamientos específicos para su originación, cesión y gestión de riesgos, y con un entorno prudencial que reconoce sus particularidades operativas, su menor probabilidad histórica de incumplimiento y su creciente relevancia dentro del portafolio de crédito minorista en Colombia.

Sobre esta base regulatoria se articula el funcionamiento cotidiano de un crédito de libranza, el cual se desarrolla a través de una secuencia de etapas que conectan al deudor, la entidad operadora y la pagaduría[79]. El proceso inicia en

79 Ibid.

la etapa de originación, cuando el trabajador o pensionado solicita un crédito o la financiación de bienes y servicios mediante libranza ante una entidad operadora. En esta fase, la entidad evalúa la capacidad de pago del solicitante con base en su ingreso disponible, su historial financiero y los reportes en centrales de riesgo, siguiendo los criterios definidos en sus políticas de crédito.

Tras esta evaluación, se estructuran las condiciones del crédito –plazo, monto, tasa de interés, seguros asociados y periodicidad de las cuotas– y, una vez aprobada la operación, el beneficiario firma la autorización expresa e irrevocable que habilita el descuento directo desde su salario o pensión. Antes de continuar, la entidad operadora verifica que la pagaduría correspondiente pueda ejecutar el descuento sin vulnerar el límite regulatorio del 50% del ingreso neto del trabajador o pensionado.

Superada esta fase, se formaliza un acuerdo técnico y operativo entre la entidad operadora y la pagaduría. En este acuerdo se definen los formatos de envío de nómina y descuentos, las fechas de corte y de giro, y los canales para realizar conciliaciones y ajustes operativos. La pagaduría no puede negarse injustificadamente a suscribir este acuerdo, aunque sí está facultada para rechazar operaciones particulares cuando el trabajador no cuenta con la capacidad de descuento necesaria. Este paso es fundamental, pues asegura que ambas entidades cuenten con la infraestructura operativa y los protocolos adecuados para gestionar los flujos de recaudo.

A partir de allí, opera el ciclo periódico de descuento y giro. En cada período de pago –sea nómina o mesada pensional– la pagaduría descuenta la cuota correspondiente y verifica que el deudor conserve al menos el 50% de su ingreso neto luego de los descuentos legales y las libranzas autorizadas. Dentro de los tres días hábiles siguientes, la pagaduría debe girar a la entidad operadora el valor descontado, respetando el orden cronológico en el que fueron recibidas las autorizaciones cuando existen múltiples libranzas. Con cada giro, la entidad operadora aplica el pago a la obligación, actualiza los saldos del crédito y pone a disposición del beneficiario un extracto periódico que refleja el estado de su obligación.

Finalmente, la libranza es un activo altamente cedible, lo que facilita su transferencia a terceros. La cesión de una cartera de libranza opera por ministerio de la ley: el derecho de cobro frente al empleador se transfiere automáticamente al cesionario sin necesidad de trámites adicionales. Esta característica la convierte en un instrumento atractivo para vehículos de inversión y para esquemas de originación-colocación, especialmente entre entidades no vigiladas que venden cartera a entidades vigiladas en busca de liquidez o fortalecimiento operativo.

Una vez descrito su funcionamiento operativo, resulta relevante contrastar la libranza con otros créditos de consumo para comprender por qué esta modalidad presenta un comportamiento diferenciado dentro del

portafolio minorista. Su rasgo distintivo es el mecanismo de pago automático, que sustituye el pago voluntario del deudor por un proceso de recaudo directo en la fuente. Mientras en un crédito de consumo tradicional el deudor debe destinar parte de los recursos que recibe mensualmente al pago de la obligación, en la libranza la cuota se descuenta antes de que los recursos ingresen a su disponibilidad, lo que reduce significativamente la probabilidad de que otros compromisos financieros o situaciones imprevistas afecten el cumplimiento.

Esta estructura de recaudo también contribuye a que la libranza exhiba, de manera consistente, un perfil de riesgo más bajo frente a otras modalidades de consumo. Al vincular el pago a un salario o pensión estable y exigir que la cuota no comprometa más del 50% del ingreso neto, se filtra la capacidad de endeudamiento desde el origen y se asegura una fuente relativamente estable de repago. Esto se refleja históricamente en menores tasas de mora y mejores indicadores de calidad de cartera respecto de otros segmentos del crédito minorista.

El diseño operativo de la libranza presenta, además, particularidades frente a esquemas de otros países. En jurisdicciones como México o Chile, el ingreso laboral puede funcionar como garantía o se utiliza el débito automático bancario como mecanismo de cobro, pero el descuento no se realiza directamente desde la entidad pagadora. En Colombia, por el contrario, la deducción en la fuente –ejecutada por la pagaduría– añade una capa adicional de estabilidad al flujo de pago y disminuye la exposición a fallas operativas o comportamentales del deudor. En conjunto, estas características explican por qué, desde una perspectiva prudencial, la libranza presenta un menor riesgo de pérdida no esperada que el crédito de consumo tradicional, lo que ha impulsado la discusión regulatoria sobre la conveniencia de ajustar su ponderación de riesgo dentro del marco de capital.

Insolvencia

La insolvencia constituye, en términos estrictos, un estado del patrimonio del deudor y no un mero atraso en el pago de obligaciones. En sentido técnico, se entiende como un estado del patrimonio del deudor, en el cual sus recursos disponibles son insuficientes para cumplir de manera regular con las obligaciones que tiene a cargo[80]. Existe insolvencia real cuando el pasivo exigible supera las disponibilidades líquidas, lo que evidencia una incapacidad objetiva de atender los compromisos a su vencimiento. De ahí que el análisis se centre en la imposibilidad sostenida de pago, más que en un incumplimiento aislado.

80 Ministerio de Justicia y del Derecho. (s.f.). Elementos Formales para la Formación en el Proceso de Insolvencia de Persona Natural No Comerciante. Disponible en: https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/MASC/Documents/Cartilla%20con%20contenidos%20ba%CC%81sicos%20del%20diplomado%20IPNNC%20(1)%20(1).pdf

En este marco conceptual resulta fundamental diferenciar entre dos expresiones del fenómeno[81]. La primera es la insolvencia provisional, estrechamente vinculada a situaciones de iliquidez transitoria. En estos casos, aunque el activo total del deudor resulta igual o incluso superior a su pasivo, la carencia de dinero en caja o de bienes fácilmente realizables genera un desbalance de corto plazo. Se trata de una circunstancia típicamente coyuntural, susceptible de ser revertida mediante ajustes financieros razonables. La segunda corresponde a la insolvencia definitiva, también denominada déficit o desbalance patrimonial. Aquí, el valor total de los bienes del deudor es inferior al monto de sus deudas, lo cual revela una insuficiencia estructural del patrimonio y descarta la posibilidad de superar la crisis únicamente a través de medidas de liquidez.

En el contexto colombiano, la noción de insolvencia aplica tanto a personas naturales como jurídicas, sean comerciantes o no, siempre que se encuentren en cesación de pagos. Esto implica que han dejado de cumplir regularmente sus obligaciones o que se hallan objetivamente imposibilitadas para hacerlo, configurando así el supuesto que activa la intervención de un régimen concursal. Desde una perspectiva estratégica y de política pública, esta comprensión de la insolvencia permite identificar la diferencia entre crisis superables y situaciones estructurales, habilitando mecanismos diferenciados de intervención, reorganización o liquidación que protejan tanto la estabilidad económica del deudor como los intereses del sistema crediticio.

El régimen de insolvencia responde a una lógica dual que articula objetivos económicos y sociales[82]. En su dimensión general, el derecho concursal busca proteger el crédito y la estabilidad de las transacciones, evitando que el incumplimiento de un deudor desencadene acciones individuales desordenadas que destruyan valor y perjudiquen simultáneamente a todos los acreedores. De igual forma, procura preservar unidades económicas viables, privilegiando su recuperación antes que la simple liquidación de activos, especialmente cuando estas cumplen un papel relevante en la generación de empleo y actividad productiva.

Frente a la persona natural –tanto no comerciante como pequeño comerciante– la finalidad adquiere un matiz social orientado a ofrecer una segunda oportunidad financiera[83]. El régimen permite normalizar las re-

81 Ibid.

82 Ministerio de Comercio, Industria y Turismo & Superintendencia de Sociedades. (2007). CARTILLA NUEVO RÉGIMEN DE INSOLVENCIA EMPRESARIAL LEY 1116 DE 2006. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Disponible en: https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co:8443/bitstream/handle/20.500.11762/20769/Cartilla_Ley_1116_%202006.pdf?sequence=1&isAllowed=y

83 Barrera, C. (2025). Desarrollo Constitucional, Normativo y Jurisprudencial de la Insolvencia de Persona Natural No Comerciante en Colombia. Fundación APG. Disponible en: https://fundacionapg.org/insolvencia-persona-natural-no-comerciante-colombia/#:~:text=El%20r%C3%A9gimen%20de%20insolvencia%20para,la%20dignidad%20humana%20del%20insolvente

laciones crediticias mediante la reestructuración del pasivo bajo reglas transparentes y acordadas colectivamente; reintegrar al deudor a la vida productiva, evitando que una crisis económica lo condene de forma indefinida; y proteger su dignidad, entendiendo el sobreendeudamiento como un fenómeno económico más que moral. Al mismo tiempo, garantiza a los acreedores un procedimiento ordenado y verificable para la recuperación de sus créditos e incentiva la formalización de los pequeños comerciantes, al ofrecerles un marco institucional que reduce los costos y riesgos de operar por fuera de la legalidad. En conjunto, el régimen busca equilibrar responsabilidades y pérdidas dentro de un marco institucional que sustituye el conflicto individual por una solución colectiva y estructurada.

El régimen de insolvencia se estructura sobre un conjunto de principios que orientan su funcionamiento y garantizan coherencia entre los intereses del deudor, los acreedores y el sistema económico[84]. El principio de universalidad asegura, por un lado, que todos los acreedores queden vinculados al proceso y, por otro, que la totalidad de los bienes del deudor –salvo los excluidos por la ley– conformen una única masa patrimonial destinada a respaldar las obligaciones. A ello se suma el principio de igualdad, según el cual los acreedores deben recibir un trato equitativo dentro de cada categoría, compatibilizando esta igualdad con la prelación legal de créditos que establece prioridades entre distintas clases de acreencias. El principio de eficiencia orienta el proceso hacia la optimización del valor disponible, evitando la dispersión de recursos y privilegiando soluciones colectivas sobre la acumulación de procesos individuales.

Igualmente relevante es el principio de información, que impone a las partes la obligación de suministrar datos veraces y completos, condición esencial para una solución eficaz y transparente. El principio de negociabilidad destaca la vocación del régimen hacia el acuerdo y la construcción de soluciones de pago viables mediante negociaciones de buena fe. Junto con ello, el principio de gobernabilidad económica busca asegurar que los activos e ingresos del deudor se administren de manera ordenada y coherente con los fines del proceso, ya sea en contextos empresariales o personales. Finalmente, el principio de reciprocidad incorpora la dimensión transfronteriza de la insolvencia, promoviendo la coordinación con autoridades extranjeras.

El régimen de insolvencia aplicable a la persona natural no comerciante está organizado en diferentes módulos procedimentales que se activan

84 Ministerio de Justicia y del Derecho. (n.d.). Elementos Formales para la Formación en el Proceso de Insolvencia de Persona Natural No Comerciante. Ministerio de Justicia y del Derecho. Disponible en: https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/MASC/Documents/Cartilla%20con%20contenidos%20ba%CC%81sicos%20del%20diplomado%20IPNNC%20(1)%20(1).pdf

según la situación concreta del deudor y las posibilidades de alcanzar un arreglo con sus acreedores[85].

1. **Negociación de deudas:** procedimiento de naturaleza extrajudicial que se adelanta ante un centro de conciliación autorizado o una notaría. Su propósito central es propiciar un escenario de diálogo estructurado que permita construir un acuerdo de pago entre deudor y acreedores a partir de la reestructuración del pasivo. Esta fase se concibe como el mecanismo preferente, pues intenta corregir la situación de sobreendeudamiento sin necesidad de acudir a un proceso judicial.

2. **Convalidación de acuerdos privados:** el deudor puede llegar a un acuerdo por fuera del procedimiento formal con un número plural de acreedores (que representen más del 60% del capital). Una vez alcanzado, dicho acuerdo se presenta ante el operador de insolvencia para su convalidación, con el fin de conferirle fuerza vinculante frente a todos los acreedores, incluidos aquellos que no participaron en la negociación.

3. **Liquidación patrimonial:** Cuando no es posible llegar a un acuerdo, porque la negociación fracasa, porque el acuerdo se anula o se incumple, o porque el propio deudor decide solicitarlo, procede la liquidación patrimonial. En este caso se abre un proceso judicial cuyo objetivo es vender o adjudicar los bienes embargables del deudor y distribuir su valor entre los acreedores siguiendo las reglas de prelación legal.

4. **Acuerdo de negociación de deudas dentro de la liquidación:** el régimen mantiene abierta la posibilidad de que, incluso después de iniciada la liquidación y antes de la adjudicación, deudor y acreedores puedan suscribir un acuerdo de negociación de deudas dentro de la liquidación, lo cual permite suspender el trámite judicial mientras dicho acuerdo se encuentre en curso de cumplimiento.

5. **Acuerdo de adjudicación:** antes de la audiencia de adjudicación, las partes pueden optar por un acuerdo de adjudicación, mediante el cual determinan consensuadamente la forma exacta en que se repartirán los bienes objeto de liquidación. Esta figura permite ajustar el reparto a las particularidades del caso concreto, siempre dentro del marco de prelación legal.

85 Ministerio de Justicia y del Derecho. (n.d.). Elementos Formales para la Formación en el Proceso de Insolvencia de Persona Natural No Comerciante. Ministerio de Justicia y del Derecho. https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/MASC/Documents/Cartilla%20con%20contenidos%20ba%CC%81sicos%20del%20diplomado%20IPNNC%20(1)%20(1).pdf

En conjunto, todos estos mecanismos muestran que la estructura del régimen está diseñada para privilegiar la reestructuración del pasivo y la construcción de acuerdos, dejando la liquidación patrimonial como un recurso subsidiario, al que solo se acude cuando las alternativas negociadas han resultado inviables.

El desarrollo del régimen de insolvencia para persona natural se articula en dos fases principales, cada una con objetivos y efectos claramente delimitados. La primera es la negociación de deudas, esta etapa se activa con la presentación de la solicitud por parte del deudor, quien debe aportar la información exigida por la ley sobre acreedores, bienes, ingresos y procesos en curso. El operador verifica entonces si se cumplen los supuestos de cesación de pagos y, de ser así, admite la solicitud. La admisión produce efectos inmediatos: se suspenden los procesos ejecutivos y de cobro, así como los descuentos automáticos por nómina o libranza –con excepción de las obligaciones alimentarias–, y se interrumpe la prescripción, garantizando que ningún acreedor pueda avanzar individualmente en detrimento del colectivo.

A continuación, se celebra la audiencia de negociación, en la que se resuelven reparos jurídicos a la aceptación, se examina la relación de acreencias y se discuten la existencia, naturaleza y cuantía de los créditos; las objeciones no conciliadas se remiten al juez competente y las restantes se resuelven en la propia audiencia. Si se alcanza un acuerdo, este debe contar con el voto favorable de dos o más acreedores que representen más del cincuenta por ciento del capital y no superar, en principio, un plazo de cinco años, salvo excepciones debidamente aprobadas. Una vez aprobado, el acuerdo vincula a todos los acreedores, incluso a los ausentes o disidentes. Si, por el contrario, la negociación fracasa por falta de acuerdo dentro del término legal o por incumplimiento de los gastos de administración, el operador declara la terminación de la fase y remite el expediente al juez para que se inicie la liquidación patrimonial.

La segunda fase es la liquidación patrimonial, un proceso judicial que se activa como consecuencia del fracaso, nulidad o incumplimiento del acuerdo, o por solicitud directa del deudor. Con la apertura, el juez designa a un liquidador, ordena el embargo y secuestro de los bienes y dispone la actualización del inventario. Asimismo, prohíbe al deudor realizar pagos o transacciones respecto de obligaciones anteriores, pues desde ese momento su patrimonio queda exclusivamente afectado al pago de las acreencias preexistentes; los bienes que adquiera con posterioridad solo podrán responder por obligaciones nuevas, salvo las alimentarias. La masa de liquidación incluye todos los bienes y derechos del deudor a la fecha de apertura, excluyendo aquellos protegidos por la ley, como los bienes propios del cónyuge o compañero permanente, el patrimonio de familia, la vivienda familiar y los bienes inembargables.

En la etapa final, el liquidador presenta un proyecto de graduación de créditos y de adjudicación, que es sometido a audiencia para su aprobación. El juez dicta entonces la providencia de adjudicación, respetando la prelación legal y la igualdad dentro de cada clase de créditos. La distribución se realiza primero en dinero y luego, de ser necesario, mediante la adjudicación de inmuebles, bienes muebles y finalmente bienes incorporales. Concluida esta fase, los saldos insolutos de las obligaciones se transforman en obligaciones naturales, lo que significa que subsisten moralmente, pero dejan de ser exigibles judicialmente, y los acreedores insatisfechos no pueden perseguir los bienes que el deudor adquiera después de la adjudicación.

El funcionamiento del régimen de insolvencia descansa en la participación coordinada de distintos actores que cumplen roles precisos dentro del proceso. Cada uno interviene desde una posición institucional o económica particular y contribuye, con atribuciones diferenciadas, a que el trámite avance de manera ordenada, transparente y orientada a la solución colectiva del sobreendeudamiento. La claridad en sus responsabilidades es fundamental para garantizar que las fases del procedimiento –negociación o liquidación– se desarrollen bajo reglas previsibles y con un adecuado balance entre los intereses del deudor y los derechos de los acreedores. Bajo esta lógica, los principales actores del régimen son los siguientes:

› **Deudor:** Es el protagonista del proceso y quien solicita la apertura del trámite. Debe aportar información completa sobre su situación económica, actuar de buena fe y participar activamente en la construcción de soluciones, ya sea mediante la negociación de un acuerdo de pago o en la etapa de liquidación. Su actuación está sometida a deberes de transparencia y veracidad, pues la consistencia de la solución concursal depende en buena parte de la calidad de la información que suministre.

› **Acreedores:** Son los titulares de las acreencias que concurren al proceso. Su función consiste en presentar y sustentar sus créditos, formular objeciones cuando corresponda y participar en la votación de los acuerdos. Su concurrencia permite reemplazar la lógica de cobro individual por una solución colectiva que distribuya las pérdidas de manera ordenada.

› **Conciliador u operador de insolvencia:** Es la autoridad que dirige la fase extrajudicial. Adelanta la revisión inicial de la solicitud, convoca y conduce la audiencia de negociación, resuelve aspectos procedimentales y facilita la construcción del acuerdo. Cumple una función de carácter cuasi jurisdiccional y está llamado a garantizar imparcialidad, debido proceso y transparencia en cada actuación.

› **Juez civil competente:** Interviene para resolver objeciones remitidas desde la fase de negociación y asume la dirección integral del proceso cuando se abre la liquidación patrimonial. Entre

sus funciones están nombrar al liquidador, adoptar medidas de protección del patrimonio y expedir la providencia de adjudicación. Su papel es decisivo para asegurar que el reparto de bienes respete la prelación legal y las garantías del procedimiento.

› **Liquidador:** Es un auxiliar de la justicia designado por el juez para ejecutar la liquidación del patrimonio. Administra y actualiza los inventarios, elabora el proyecto de graduación y adjudicación de créditos, coordina la realización o entrega de los bienes y materializa las decisiones del juez. Su gestión asegura que la liquidación se ejecute técnica y ordenadamente, minimizando pérdidas y preservando la coherencia del proceso.

Evolución del marco normativo de la Insolvencia

La regulación de la insolvencia en Colombia se ha configurado como un proceso de construcción progresiva que ha transitado desde modelos sancionatorios centrados en la responsabilidad personal del deudor hacia esquemas modernos que privilegian la recuperación económica, la protección del crédito y la segunda oportunidad financiera. Este recorrido combina normas sustantivas y procedimentales que, en distintos momentos, han redefinido la forma en que el ordenamiento jurídico entiende la crisis patrimonial y la manera de gestionarla. A continuación, se presenta una línea de tiempo que integra tanto el marco normativo vigente aplicable a la persona natural no comerciante como la evolución histórica que explica su configuración actual.

› **1940 — Decreto 750 de 1940 (Etapa "peligrosista")** Introduce un régimen de quiebra para comerciantes, presumiendo la mala fe del deudor y otorgando un fuerte carácter sancionatorio. Incluye la figura del concordato resolutivo.

› **1969 — Decreto 2264 de 1969 (Etapa intervencionista)** Incorpora concordatos[86] preventivos, tanto potestativos como obligatorios, orientados a salvar empresas en dificultades y evitar su desaparición.

› **1971 — Decreto 410 de 1971 (Código de Comercio)** Mantiene la lógica de los concordatos preventivos e integra la normativa en un marco codificado, consolidando la tradición preconcursal.

› **1995 — Ley 222 de 1995 (Etapa aperturista)** Sustituye la quiebra por la liquidación obligatoria y unifica los concordatos en un procedimiento de acuerdo de recuperación centrado en la conservación de la empresa como unidad económica.

86 Acuerdo formal entre una empresa en crisis y sus acreedores.

› **1999 — Ley 550 de 1999** Crea los acuerdos de reestructuración como respuesta a una crisis económica, mecanismo que hoy se aplica principalmente a entidades territoriales.

› **2006 — Ley 1116 de 2006** Establece el régimen moderno de insolvencia empresarial, orientado a la recuperación de empresas viables y adopta la Ley Modelo de la CNUDMI en materia de insolvencia transfronteriza. Excluye a la persona natural no comerciante, generando un vacío normativo.

› **2007 — Sentencia C-699 de 2007 (Corte Constitucional)** Exhorta al Congreso a expedir un régimen específico para personas naturales no comerciantes, reconociendo su importancia social y la necesidad de un mecanismo de segunda oportunidad.

› **2012 — Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso, Título IV)** Crea por primera vez un procedimiento especial de insolvencia para la persona natural no comerciante, estructurado sobre las figuras de negociación de deudas, convalidación de acuerdos y liquidación patrimonial.

› **2015 — Decreto 1069 de 2015** Reglamenta aspectos operativos del régimen, incluyendo requisitos para operadores, tarifas y lineamientos sobre bienes protegidos como patrimonio de familia y vivienda familiar.

› **2025 — Ley 2445 de 2025** Amplía el ámbito de aplicación al pequeño comerciante con activos inferiores a 1.000 SMMLV (excluyendo vivienda familiar y vehículo de trabajo), reduce el umbral de cesación de pagos del 50% al 30% del pasivo total y crea la figura de la liquidación patrimonial directa para deudores sin bienes.

› **Marco civil complementario — Código Civil, Ley 258 de 1996 y Ley 70 de 1931** El Código Civil aporta las reglas sobre prelación y graduación de créditos (arts. 2488 y ss.) y regula conceptos fundamentales como la obligación natural y la novación. Por su parte, la Ley 258 de 1996 y la Ley 70 de 1931 establecen la protección de la vivienda familiar y el patrimonio de familia inembargable, determinantes para configurar la masa de liquidación en los procesos de insolvencia personal.

La trayectoria normativa pone en evidencia un desplazamiento gradual desde modelos sancionatorios hacia esquemas recuperatorios, en los que la conservación del valor económico, la protección del crédito y la reincorporación del deudor a la actividad productiva constituyen los ejes del sistema contemporáneo de insolvencia en Colombia.

B. Diagnóstico:

¿Cuál es el panorama del crédito de libranza en Colombia?

Respuesta corta: El crédito de libranza, históricamente considerado de bajo riesgo y con un papel central en la inclusión financiera, enfrenta hoy un panorama de creciente inseguridad jurídica y operativa por vacíos normativos y reformas que han debilitado su estabilidad. Entre los principales retos destacan los cambios de la Ley 2445 de 2025 al régimen de insolvencia, que reducen los umbrales de acceso y suspenden automáticamente los descuentos de nómina, debilitando la garantía que sostiene este producto; el uso indebido de procesos de alimentos como mecanismo de fraude procesal, que permite embargar hasta la mitad del salario y desplazar obligaciones legítimas a favor de acuerdos manipulados, en muchos casos vinculados a prestamistas informales; y la extralimitación de funciones de algunos jueces de paz, quienes han validado embargos y acuerdos irregulares que distorsionan el negocio. Estos factores incrementan el riesgo para las entidades, reducen el apetito de inversión y ponen en riesgo la sostenibilidad de la libranza, afectando a los sectores más vulnerables que dependen de ella para acceder al crédito formal.

El crédito de libranza constituye uno de los canales más relevantes de financiamiento de consumo en Colombia, especialmente para segmentos con ingresos fijos como trabajadores vinculados al sector público, empleados formales del sector privado y pensionados. Su volumen dentro del sistema financiero supervisado evidencia su importancia: en 2023, la cartera de libranza en entidades vigiladas por la SFC alcanzó los 22,27 billones de pesos. En 2024, el saldo reportado ascendió a 31,41 billones, y en 2025, con corte parcial, se ubica en 29,41 billones de pesos[87]. Así, el crédito de libranza representa uno de los pilares del financiamiento de consumo en Colombia, con una participación cercana al 38,1% dentro de la cartera total de consumo de los establecimientos de crédito a marzo de 2025[88].

Esta alta participación refleja su popularidad entre trabajadores y pensionados con ingresos fijos, dado que el mecanismo de descuento por nómina otorga una aparente mayor seguridad en el recaudo. Sin embargo, en los últimos meses, este segmento ha comenzado a mostrar señales de alerta. El deterioro de la cartera ha sido notable: el Indicador de Calidad por Mora,

87 SFC. (2025). *Tasas y desembolsos por modalidad de crédito*. Superintendencia Financiera de Colombia. Disponible en: https://www.superfinanciera.gov.co/powerbi/reportes/536/483/

88 Banco de la República. (2025). Reporte de Estabilidad Financiera - primer semestre 2025. Disponible en: https://www.banrep.gov.co/es/publicaciones-investigaciones/reporte-estabilidad-financiera/primer-semestre-2025

que mide la proporción de créditos con más de 30 días de mora, subió del 7,0% en agosto de 2024 al 10,0% en febrero de 2025, superando su promedio histórico[89]. Este deterioro ha estado estrechamente vinculado al debilitamiento del entorno macroeconómico, y en particular, al deterioro del mercado laboral observado durante 2024.

Sin embargo, en 2025, este debilitamiento ha tenido un correlato visible en las cifras de insolvencia personal. Según los datos reportados, las solicitudes de insolvencia[90] han experimentado un crecimiento exponencial: pasaron de apenas 4.350 en 2022 a 6.389 en 2023, y luego a 10.480 en 2024. Solo en lo corrido de 2025, ya se registran 15.790 solicitudes, lo que indica que el fenómeno sigue en aceleración. Este aumento obedece a un cambio institucional: la entrada en vigencia de la Ley 2445 de 2025, que facilitó el acceso al régimen de insolvencia personal, al reducir el umbral de cesación de pagos y extender el sistema al pequeño comerciante. En este contexto, la libranza, que antes se percibía como un producto de bajo riesgo, está siendo impactada por la doble presión de un entorno macroeconómico adverso y una creciente judicialización de la crisis de sobreendeudamiento.

Esto ha generado que varias empresas y entidades bancarias adopten estrategias preventivas para limitar el otorgamiento de créditos a personas con alto riesgo de insolvencia. La masificación del trámite también incrementa el riesgo sistémico del sector financiero, afectando la oferta de crédito, las tasas de interés y el acceso de la población vulnerable a productos financieros formales. Las entidades pueden endurecer sus políticas internas, limitar cupos, exigir mayores garantías y aumentar los filtros de riesgo para clientes con historial irregular o participación reciente en procesos de insolvencia.

La flexibilización de los requisitos para acceder al régimen de insolvencia ha facilitado considerablemente su utilización, ampliando el universo de potenciales solicitantes. Si bien esta apertura responde a un enfoque de inclusión financiera y justicia económica, también ha derivado en una masificación del mecanismo que no siempre se ajusta a su finalidad original. Como consecuencia, han proliferado campañas publicitarias agresivas por parte de algunos centros de conciliación y apoderados, quienes presentan la insolvencia como una "solución rápida" a los problemas financieros. Esta narrativa puede inducir a error, trivializando las implicaciones jurídicas del proceso y desvirtuando su carácter excepcional.

Uno de los principales efectos de esta expansión ha sido la desinformación generalizada entre los deudores. Muchos solicitantes inician el proceso sin comprender adecuadamente sus consecuencias, como las restricciones

89 Ibid.

90 SICAAC. (2025). Solicitudes de Insolvencia. Disponible en: https://www.sicaac.gov.co/Informacion/EstadisticaSolvencia

posteriores en el acceso al crédito, el impacto reputacional o las obligaciones residuales derivadas del acuerdo o liquidación. Este desconocimiento afecta la legitimidad del régimen, concebido como un instrumento serio de reorganización patrimonial y rehabilitación económica.

Adicionalmente, se han identificado vacíos en la implementación del principio de gratuidad establecido en la Ley 2445 de 2025. Aunque la norma prevé que los servicios en centros de conciliación no deben tener costo, en la práctica persisten cobros por parte de conciliadores y abogados que gestionan los trámites. Esta distorsión ha creado incentivos económicos para promover la insolvencia como un servicio comercial, lo cual incrementa los riesgos de uso inadecuado o abusivo del mecanismo.

En algunos casos, incluso se ha detectado que los deudores acuden a nuevos créditos únicamente para cubrir los honorarios o gastos asociados al proceso de insolvencia. Este comportamiento puede configurar un abuso del derecho e incluso reflejar mala fe, particularmente cuando el solicitante no tiene la intención real de cumplir con los compromisos que surjan del acuerdo de pago o del proceso de liquidación.

Además, persisten problemas estructurales en los sistemas de información relacionados con el reporte del estado de insolvencia. En muchos casos, los registros no se actualizan de forma oportuna en las centrales de riesgo, ya sea por demoras en la notificación por parte de los centros de conciliación o por deficiencias en los mecanismos de reporte. Además, no existe un esquema uniforme que identifique claramente a un deudor como solicitante o admitido en insolvencia, lo que genera asimetrías de información y permite que algunos accedan a nuevos productos financieros sin que el acreedor tenga conocimiento de su verdadera situación patrimonial.

Otra distorsión relevante que afecta el ecosistema del crédito de libranza es el uso indebido de las conciliaciones por alimentos como herramienta para evadir obligaciones financieras. Esta práctica, cada vez más frecuente, ha sido instrumentalizada por algunos deudores –en ocasiones con la anuencia de ciertos centros de conciliación– para generar obligaciones ficticias o infladas por concepto de alimentos. El objetivo es lograr la suspensión de descuentos de nómina previamente pactados con entidades financieras, en especial los asociados a créditos de libranza. Esta maniobra no solo vulnera la buena fe que sustenta los acuerdos judiciales y extrajudiciales, sino que también compromete la seguridad jurídica del sistema financiero y fomenta un uso fraudulento del aparato conciliatorio.

La afectación no es menor. Pensionados y adultos mayores –quienes representan una parte importante de la base de clientes de libranza– se encuentran particularmente expuestos a este tipo de abusos. En respuesta a esta problemática, la Ley 2242 de 2022 dispuso, en su artículo 6, la creación de un mecanismo de pagos por libranza en casos donde exista una cuota alimentaria derivada de conciliación o sentencia judicial. La norma

asignó su reglamentación al Ministerio de Justicia y a la Superintendencia Financiera, con el propósito de establecer un canal formal y trazable para este tipo de pagos. No obstante, a la fecha no se ha expedido el decreto reglamentario correspondiente, pese a que el proyecto fue publicado bajo el título "Por medio del cual se reglamenta el mecanismo de pagos por libranza de las cuotas de alimentos [...] y se adiciona el Decreto 1069 de 2015".

La falta de reglamentación ha dejado un vacío operativo que sigue permitiendo abusos y limita la capacidad de control institucional sobre estos procesos. Para cerrar esta brecha, resulta urgente expedir el reglamento técnico y jurídico que permita implementar adecuadamente el artículo 6 de la Ley 2242. Este debe contemplar mecanismos como validación de conciliadores, trazabilidad de los pagos, interoperabilidad con los operadores de libranza y supervisión efectiva sobre los centros de conciliación. Solo así se podrá proteger a los beneficiarios legítimos de cuotas alimentarias, evitar el uso fraudulento del sistema y preservar la integridad de la libranza como mecanismo formal de acceso al crédito.

Finalmente, un factor adicional que ha generado alertas dentro del ecosistema de libranzas es la intervención indebida de jueces de paz en controversias de carácter financiero. Aunque la Ley 497 de 1999 establece claramente que estos jueces solo pueden conocer conflictos de mínima cuantía que sean voluntariamente sometidos a su jurisdicción y que sean susceptibles de conciliación o transacción, en la práctica se han reportado actuaciones que exceden de forma manifiesta dichas competencias. Casos documentados muestran cómo algunos jueces de paz han ordenado embargos sobre nóminas, validado acuerdos relacionados con libranzas e incluso intervenido en disputas financieras, alterando las condiciones de créditos formalmente celebrados. Esta extralimitación no solo vulnera el marco legal vigente, sino que además pone en riesgo la integridad del sistema financiero y la confianza en los mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

Estas prácticas desvirtúan la finalidad comunitaria y restaurativa de la justicia de paz, e introducen incertidumbre jurídica que afecta tanto a acreedores como a deudores. La falta de un límite expreso en la normativa ha permitido que algunos actores utilicen esta vía como un atajo informal para modificar condiciones contractuales o eludir obligaciones financieras, afectando directamente a los operadores de libranza y a los empleadores encargados de efectuar los descuentos. Por ello, resulta imprescindible incorporar un marco normativo que delimite de forma explícita la competencia de los jueces de paz en materia económica, excluyéndolos de conocer casos relacionados con libranzas, mutuos, embargos de nómina o validación de acuerdos crediticios. Una medida de este tipo reforzaría la seguridad jurídica, prevendría abusos de autoridad y contribuiría a preservar la función legítima de la justicia de paz, centrada en la resolución de conflictos vecinales y comunitarios, no en disputas patrimoniales de mayor complejidad.

En suma, el panorama actual del crédito de libranza en Colombia presenta una tensión estructural entre su papel como mecanismo central de financiamiento formal para hogares con ingresos fijos y los desafíos emergentes derivados del aumento en los procesos de insolvencia personal y ciertos vacíos regulatorios. Aunque continúa siendo una modalidad ampliamente utilizada y de gran volumen dentro de la cartera de consumo, su desempeño reciente evidencia riesgos que requieren atención institucional. La interacción entre deterioro de cartera, uso extendido –y en algunos casos desviado– del régimen de insolvencia, prácticas conciliatorias irregulares y debilidades normativas en la justicia de paz pone en evidencia la necesidad de una respuesta coordinada desde la política pública, la supervisión financiera y la administración de justicia para salvaguardar la estabilidad del sistema y la función social del crédito.

C. Propuestas sobre el crédito de libranza

Propuesta 1

Revisión de las facultades de los jueces de paz para que no cometan irregularidades en los créditos de libranza

Explicación

La falta de precisión en las competencias de los jueces de paz ha permitido interpretaciones indebidas de la Ley 497 de 1999, especialmente en materia de créditos de libranza, donde algunos han dictado embargos o validado préstamos informales. Esto ha generado riesgos de fraude y afectado la seguridad jurídica. Se propone precisar sus facultades y reforzar los controles para evitar abusos y proteger la confianza en el sistema financiero y judicial.

Propuesta

Agregar un nuevo artículo dentro de la Ley 497 de 1999 que delimite la competencia de los jueces de paz, de la siguiente manera:

Redacción del artículo 31A de la Ley 497 de 1999 actual	Redacción del artículo 31A de la Ley 497 de 1999 propuesto
No existe	*"Artículo 31A. Límites competenciales en materia económica y financiera. Los jueces de paz no podrán conocer, conciliar ni decidir sobre controversias que involucren operaciones financieras, créditos de libranza, contratos de mutuo con intereses, embargos de nómina o cualquier otro asunto que implique intermediación de recursos, ni convalidar acuerdos que afecten derechos de terceros*

o el cumplimiento de obligaciones derivadas de relaciones laborales o comerciales.

La violación de esta prohibición constituirá causal de sanción disciplinaria conforme al régimen aplicable."

Justificación

La falta de precisión normativa en torno a las competencias de los jueces de paz ha derivado en interpretaciones indebidas que afectan la seguridad jurídica del sistema financiero y de los mecanismos de libranza. Aunque la Ley 497 de 1999 define que estos jueces solo pueden conocer de conflictos voluntariamente sometidos a su conocimiento y que sean susceptibles de transacción o conciliación, en la práctica se han documentado casos en los que han intervenido en controversias de carácter financiero, ordenado embargos sobre nóminas y validado acuerdos relacionados con créditos o libranzas, excediendo sus atribuciones legales.

Estas actuaciones no solo desnaturalizan la función conciliadora y comunitaria de la justicia de paz, sino que además introducen riesgos graves para la integridad del sistema de libranzas, la estabilidad de las relaciones laborales y la confianza en los mecanismos alternativos de resolución de conflictos. La ausencia de un límite expreso en la ley permite que algunos jueces de paz actúen en materias que competen exclusivamente a la jurisdicción civil o laboral, afectando derechos de terceros y generando costos adicionales para los operadores financieros y los consumidores.

La incorporación de un artículo que delimite expresamente la competencia de los jueces de paz en materia económica y financiera, prohibiéndoles conocer asuntos de libranza, mutuos, embargos de nómina o validación de acuerdos de crédito, fortalecerá la seguridad jurídica, evitará abusos de autoridad y preservará la confianza en este mecanismo comunitario. Además, permitirá armonizar su función con la regulación vigente sobre operaciones financieras y protección al consumidor, garantizando que las decisiones de los jueces de paz se circunscriban a su propósito original: resolver conflictos vecinales o de convivencia, no asuntos de naturaleza patrimonial compleja.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades responsables:

- Congreso de la República.

Propuesta 2

Revisión del régimen de insolvencia para la reducción del riesgo en el cobro de créditos de libranza.

Explicación

La reciente modificación introducida por la Ley 2445 de 2025 al régimen de insolvencia de persona natural no comerciante alteró sustancialmente el tratamiento de los créditos de libranza, incrementando su nivel de riesgo y reduciendo los incentivos para su otorgamiento. En particular, la exclusión de las libranzas al día del cálculo de los pasivos y la suspensión automática de los descuentos por nómina desde la admisión al trámite de insolvencia –antes limitada a la apertura de la liquidación patrimonial– debilitan su carácter de producto seguro y formal, generando incertidumbre tanto para las entidades financieras como para los empleadores.

Propuesta

Modificar lo dispuesto por la Ley 2445 de 2025 de la siguiente manera:

Redacción del artículo 9 de la Ley 2445 de 2025 actual	Redacción del artículo 9 de la Ley 2445 de 2025 propuesto
*"**ARTÍCULO 9.** Modifíquese el artículo 538 de la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:*	*"**ARTÍCULO 9.** Modifíquese el artículo 538 de la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:*
*"**Artículo 538. Supuestos de insolvencia.** Para los fines previstos en este título, se entenderá que la persona natural podrá acogerse a los procedimientos de insolvencia cuando se encuentre en cesación de pagos.*	*"**Artículo 538. Supuestos de insolvencia.** Para los fines previstos en este título, se entenderá que la persona natural podrá acogerse a los procedimientos de insolvencia cuando se encuentre en cesación de pagos.*
(...)	*(...)*
En cualquier caso, el valor porcentual de las obligaciones deberá representar no menos del treinta por ciento (30%) del pasivo total a su cargo, sin tener en cuenta los créditos cuyo pago se esté realizando mediante libranza o cualquier otro tipo de descuento por nómina, a menos que estos hayan dejado de abonarse efectivamente a la obligación por cualquier causa. Para la verificación de esta situación bastará la declaración del deudor, la cual se entenderá prestada bajo la gravedad del juramento".	*En cualquier caso, el valor porcentual de las obligaciones deberá representar no menos del treinta por ciento (30%) del pasivo total a su cargo, **incluyendo las obligaciones cuyo pago se realice mediante libranza o cualquier otro tipo de descuento por nómina sin que su estado de cumplimiento constituya causal de exclusión del cálculo.*** ***Estas obligaciones, harán parte integral del conjunto total de pasivos y deberán ser tenidas en cuenta para la verificación de los supuestos de cesación de pagos."***

Redacción del artículo 17 de la Ley 2445 de 2025 actual	Redacción del artículo 17 de la Ley 2445 de 2025 propuesto
ARTÍCULO 17. Modifíquese el artículo 548 de la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así: "Artículo 548. Comunicación de la aceptación. A más tardar al día siguiente a aquel en que reciba la información actualizada de las acreencias por parte del deudor, el conciliador comunicará a todos los acreedores relacionados por el deudor la aceptación de la solicitud, adjuntando copia de la misma y de sus anexos, e indicándoles la fecha en que se llevará a cabo la audiencia de negociación de deudas. (...)"	**ARTÍCULO 17.** Modifíquese el artículo 548 de la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así: "Artículo 548. Comunicación de la aceptación. A más tardar al día siguiente a aquel en que reciba la información actualizada de las acreencias por parte del deudor, el conciliador comunicará a todos los acreedores relacionados por el deudor la aceptación de la solicitud, adjuntando copia de la misma y de sus anexos, e indicándoles la fecha en que se llevará a cabo la audiencia de negociación de deudas. (...) **No obstante, la suspensión de los descuentos por libranza únicamente procederá una vez se decrete la apertura formal del trámite de negociación de deudas, previa verificación de los supuestos de insolvencia por parte del conciliador o juez competente. No procederá la suspensión automática de los descuentos con la sola solicitud o aceptación inicial del trámite, ni podrá imponerse sanción de postergación del crédito mientras no exista decisión definitiva de admisión del proceso.** (...)"

Redacción del artículo 44A de la Ley 2445 de 2025 actual	Redacción del artículo 44A de la Ley 2445 de 2025 propuesto
No existe	**ARTÍCULO 44A. Prohibición de la promoción comercial del trámite de insolvencia. Los centros de conciliación no podrán ofrecer, promocionar o comercializar el trámite de insolvencia de persona natural no comerciante como un producto o servicio remunerado a través de comisiones o incentivos.** **El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones de transparencia, ética profesional y responsabilidad aplicables a los conciliadores y centros de conciliación en el desarrollo de estos procesos, garantizando su carácter de interés público y evitando conflictos de interés o prácticas comerciales indebidas.**

Justificación

La reforma propuesta busca restablecer el equilibrio y la seguridad jurídica en el tratamiento de los créditos de libranza dentro de los procesos de insolvencia de persona natural no comerciante, luego de las modificaciones introducidas por la Ley 2445 de 2025. La suspensión automática de los descuentos de libranza con la sola aceptación de la solicitud de insolvencia ha generado un aumento significativo del riesgo para las entidades financieras, fintechs y operadores de crédito, al interrumpir pagos que tradicionalmente se caracterizan por su bajo nivel de morosidad y su alta estabilidad.

Esta suspensión temprana, sin una verificación previa de los supuestos de insolvencia ni una evaluación real de la capacidad económica del deudor, ha permitido que personas sin afectación patrimonial grave utilicen la insolvencia como un mecanismo de evasión temporal de sus obligaciones, desvirtuando su finalidad protectora. Además, la posibilidad de imponer sanciones de postergación del crédito en caso de incumplimiento de esta suspensión agrava la inseguridad jurídica y desincentiva la colocación de créditos bajo la modalidad de libranza, uno de los instrumentos más seguros y eficaces para promover la inclusión financiera y el acceso formal al crédito.

Mantener la libranza dentro del cálculo de insolvencia, incluso cuando se encuentra al día, y limitar la suspensión de descuentos hasta la apertura formal del trámite, preserva su carácter de obligación financiera válida y equitativa frente a los demás acreedores. Esta precisión evita distorsiones en el riesgo crediticio, protege la confianza en el producto y garantiza que el proceso de insolvencia se utilice con un criterio técnico y no como estrategia de elusión.

Finalmente, la medida fortalece la estabilidad del sistema financiero y del ecosistema fintech, al mantener la confianza de los oferentes en un producto clave para la inclusión y la bancarización de trabajadores formales y pensionados. A su vez, promueve la equidad entre deudores y acreedores, garantizando que las medidas de alivio se apliquen de manera proporcionada y fundada en una situación real de insolvencia comprobada.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Congreso de la República.

Propuesta 3

Revisión de los procesos de alimentos como forma de cometer fraude procesal en los procesos de cobro

Explicación

La propuesta busca modificar la Ley 2242 de 2022 para evitar que la conciliación de alimentos sea utilizada como mecanismo de evasión de obligaciones financieras o de cobro ilegal de deudas. Se propone establecer controles más estrictos, mayor vigilancia sobre los centros de conciliación y la creación de plataformas de validación que garanticen la autenticidad de las partes y los acuerdos.

Propuesta

Modificar el artículo 6 de la Ley 2242 de 2022 con el propósito de formalizar el proceso de conciliación de alimentos para evitar el fraude procesal en la gestión de cobro de la siguiente manera:

Redacción del artículo 6 de la Ley 2242 de 2022 actual	Redacción del artículo 6 de la Ley 2242 de 2022 propuesto
*"**ARTÍCULO 6.** Se crea el mecanismo de pagos por libranza cuando exista cuota de alimentos por conciliación o sentencia judicial.* *El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Justicia y la Superintendencia Financiera, en coordinación con la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, reglamentará esta materia en plazo no mayor a seis (6) meses, a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley."*	*"**ARTÍCULO 6.** Se crea el mecanismo de pagos por libranza cuando exista cuota de alimentos por conciliación o sentencia judicial.* *El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Justicia y la Superintendencia Financiera, en coordinación con la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, **establecerá los procedimientos, controles tecnológicos y mecanismos de supervisión necesarios para prevenir el uso indebido de este instrumento en la evasión de obligaciones financieras** ~~reglamentará esta materia en plazo no mayor a seis (6) meses, a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.~~"*

Justificación

El uso indebido de las conciliaciones de alimentos se ha convertido en una práctica recurrente para evadir obligaciones financieras, especialmente en el contexto de créditos de libranza. Algunos deudores y centros de conciliación han instrumentalizado estos procesos para declarar deudas ficticias o sobredimensionadas por alimentos, logrando la suspensión de descuentos legítimos o eludir el pago de obligaciones crediticias vigentes. Esta distorsión afecta directamente la seguridad jurídica del sistema financiero, fomenta el fraude procesal y pone en riesgo a pensionados y adultos mayores, quienes son los principales afectados por estas prácticas.

La Ley 2242 de 2022, en su artículo 6, ordenó la creación de un mecanismo de pagos por libranza cuando exista cuota de alimentos por conciliación o sentencia judicial, bajo reglamentación del Ministerio de Justicia y la Superintendencia Financiera. Sin embargo, el decreto reglamentario

previsto para su implementación aún no ha sido expedido oficialmente, pese a que su proyecto fue publicado bajo el título "Por medio del cual se reglamenta el mecanismo de pagos por libranza de las cuotas de alimentos de que trata el artículo 6 de la Ley 2242 de 2022 y se adiciona el Decreto 1069 de 2015".

La ausencia de esta reglamentación mantiene un vacío operativo que facilita abusos y dificulta el control institucional sobre los procesos de conciliación. Es urgente, por tanto, ajustar la Ley 2242 de 2022 y expedir la reglamentación correspondiente, con el fin de establecer controles tecnológicos, trazabilidad de los pagos, validación de los conciliadores y mayor supervisión de los centros de conciliación. Estas medidas son necesarias para prevenir fraudes procesales, proteger los derechos de los verdaderos beneficiarios de las cuotas alimentarias y garantizar la integridad del mecanismo de libranza como instrumento de inclusión financiera y formalidad económica.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Congreso de la República.

Propuesta 4

Clarificación del domicilio en los procesos de liquidación voluntaria

Explicación

El artículo 5 de la Ley 2445 de 2025 amplió la competencia territorial en los procesos de insolvencia de persona natural al permitir que centros de conciliación y notarías con capacidad tecnológica adelanten procedimientos sin importar el domicilio del deudor, configurando en la práctica una competencia nacional. Esto genera tensiones con el artículo 28 del Código General del Proceso (en adelante el "CGP"), que exige que los procesos de liquidación voluntaria se tramiten en el domicilio del deudor, y está produciendo interpretaciones dispares, rechazos de solicitudes y uso estratégico del procedimiento por parte de deudores que buscan escoger territorios más favorables.

El vacío sobre el alcance real de la competencia territorial está generando criterios distintos entre conciliadores y notarías, especialmente cuando las solicitudes se presentan desde lugares diferentes al domicilio del deudor. Esta falta de claridad produce rechazos, demoras y trámites contradictorios, y permite que algunos operadores ofrezcan el servicio a nivel nacional sin que exista una regla precisa sobre cuándo pueden asumir un caso. Por ello, se requiere aclarar que la virtualidad no modifica la regla base del CGP: los procedimientos de liquidación voluntaria deben iniciarse en el domicilio del deudor, salvo las excepciones expresas previstas por la ley.

Propuesta

Modificar el artículo 5 de la Ley 2445 de 2025 para aclarar el alcance de la competencia territorial precisando que la habilitación para adelantar procedimientos de forma virtual no es óbice para que la competencia se determine por el domicilio del deudor, de la siguiente manera:

Redacción del artículo 5 de la Ley 2445 de 2025 actual	Redacción del artículo 5 de la Ley 2445 de 2025 propuesto
"Artículo 5°. *Modifíquese el artículo 533 de la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:* *"Artículo 533. Competencia para conocer de los procedimientos de negociación de deudas y convalidación de acuerdos de la persona natural. Conocerán de los procedimientos de negociación de deudas y convalidación de acuerdos de la persona natural los centros de conciliación del lugar del domicilio del deudor expresamente autorizados por el Ministerio de Justicia y del Derecho para adelantar este tipo de procedimientos, a través de los conciliadores inscritos en sus listas. Las notarías del lugar de domicilio del deudor lo harán a través de los conciliadores inscritos en las listas conformadas para el efecto de acuerdo con el reglamento.* *(...)"*	***"Artículo 5°.*** *Modifíquese el artículo 533 de la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:* *"Artículo 533. Competencia para conocer de los procedimientos de negociación de deudas y convalidación de acuerdos de la persona natural. Conocerán de los procedimientos de negociación de deudas y convalidación de acuerdos de la persona natural los centros de conciliación del lugar del domicilio del deudor expresamente autorizados por el Ministerio de Justicia y del Derecho para adelantar este tipo de procedimientos, a través de los conciliadores inscritos en sus listas. Las notarías del lugar de domicilio del deudor lo harán a través de los conciliadores inscritos en las listas conformadas para el efecto de acuerdo con el reglamento.* *(...)"*

La posibilidad de adelantar virtualmente los procedimientos de negociación de deudas, convalidación de acuerdos privados y liquidación voluntaria no altera la regla general de competencia territorial, la cual corresponderá al lugar del domicilio del deudor conforme a lo previsto en el Código General del Proceso. La virtualidad operará únicamente respecto de la forma de prestación del servicio por parte del centro de conciliación o notaría competente.
(...)

Justificación

La modificación puntual del artículo 5 de la Ley 2445 de 2025 resulta necesaria para resolver la incertidumbre generada por la coexistencia de dos reglas: de un lado, la habilitación de competencia "nacional" condicionada a infraestructura tecnológica, y de otro, el mandato general de competencia del Código General del Proceso que fija el conocimiento de los procedimientos de insolvencia en el domicilio del deudor[91].

Esta falta de armonización ha producido interpretaciones dispares entre notarías y centros de conciliación, generando rechazos, reasignaciones de trámites y criterios contradictorios sobre qué operador es competente para recibir una solicitud. Además, ha incentivado que algunos prestadores promuevan la recepción de casos a nivel nacional sin un parámetro claro, lo que aumenta la confusión y afecta la seguridad jurídica del procedimiento.

La aclaración normativa propuesta no modifica el alcance sustantivo de la Ley 2445 ni restringe el uso de tecnologías o la prestación virtual del servicio. Su objetivo es precisar que la virtualidad es un mecanismo de operación, no un criterio de competencia territorial. Esto garantiza coherencia con el régimen procesal vigente, evita cargas innecesarias sobre los operadores y protege a los deudores y acreedores al asegurar que sus trámites se adelanten ante autoridades territorialmente competentes.

Un ajuste de este tipo facilita la aplicación uniforme de la ley, reduce los incentivos para interpretaciones divergentes y fortalece la transparencia del proceso de liquidación voluntaria, preservando al mismo tiempo los avances en digitalización y acceso que motivaron la reforma original.

91 Artículo 28 del Código General del Proceso.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Congreso de la República.

Propuesta 5

Fortalecimiento del reporte estadístico en insolvencias de persona natural

Explicación

La calidad y oportunidad del registro estadístico de los procesos de insolvencia de persona natural es fundamental para evaluar el impacto real del régimen, anticipar riesgos y permitir que las entidades financieras cuenten con información suficiente para sus análisis de crédito. Sin embargo, hoy no existe un plazo claro para que los operadores reporten al SICCAC la apertura del procedimiento, la liquidación patrimonial directa o la liquidación posterior al fracaso de la negociación, lo que ha derivado en cargas de información incompletas, rezagadas o inconsistentes.

La ausencia de un estándar temporal uniforme genera rezagos significativos en las bases estadísticas y limita la capacidad de los intermediarios financieros para identificar adecuadamente a los deudores que han ingresado al proceso, afectando la transparencia del sistema y la calidad de los estudios de riesgo. Establecer un plazo máximo determinado para el reporte al SICCAC permitiría contar con datos actualizados, mejorar la trazabilidad de los casos y fortalecer la integridad de las decisiones de crédito sin alterar la estructura del procedimiento de insolvencia.

Propuesta

Incluir un mandato especial para que el Gobierno Nacional establezca un plazo máximo de cinco (5) días hábiles para que centros de conciliación reporten al SICCAC la apertura del proceso de insolvencia de persona natural, la liquidación patrimonial directa o la liquidación derivada del fracaso de la negociación de la siguiente manera:

"***Artículo XX.*** *El Gobierno Nacional deberá establecer las medidas necesarias para garantizar que los centros de conciliación reporten al Sistema de Información de Conciliación, Arbitraje y Amigable Composición (SICCAC) la apertura del proceso de insolvencia de persona natural, la liquidación patrimonial directa o la liquidación derivada del fracaso de la negociación, dentro de un plazo máximo de cinco (5) días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud o de la expedición del acto correspondiente.*

Las medidas adoptadas deberán asegurar condiciones uniformes de reporte, permitir el seguimiento estadístico del régimen de insolvencia y fortalecer la disponibilidad y calidad de la información necesaria para su evaluación y mejora continua."

Justificación

La oportunidad y completitud del reporte al SICCAC es un elemento esencial para el adecuado funcionamiento del régimen de insolvencia de persona natural. La normativa vigente no establece un plazo uniforme para que centros de conciliación y notarías registren la apertura del proceso, la liquidación patrimonial directa o la liquidación posterior al fracaso de la negociación, lo que ha generado cargas estadísticas desactualizadas y heterogéneas.

Esta ausencia de estandarización dificulta el seguimiento del impacto real de las reformas introducidas por la Ley 2445 de 2025 y limita la capacidad del Gobierno para evaluar el comportamiento del sistema, identificar tendencias y adoptar decisiones de política pública basadas en evidencia.

La falta de oportunidad en el reporte también afecta la transparencia del sistema financiero y la calidad de los procesos de análisis de riesgo crediticio. Cuando los registros se realizan con semanas o meses de retraso, se distorsiona la información disponible sobre la situación financiera de los deudores y se disminuye la capacidad de las entidades de evaluar adecuadamente la exposición al riesgo.

La adopción de un plazo máximo de cinco días para reportar al SICCAC permitirá contar con datos actualizados, mejorar la trazabilidad de los casos y fortalecer la integridad del sistema estadístico nacional en materia de insolvencia. Con ello se promueve un entorno más transparente, se facilita la toma de decisiones informada y se garantiza el monitoreo oportuno del régimen, sin modificar la estructura procesal ni imponer cargas adicionales a los operadores.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Congreso de la República.

II.

Pagos Digitales que mueven a Colombia

Los productos y servicios financieros asociados a los pagos digitales han sido uno de los segmentos más relevantes en esta ola de innovación financiera apalancada en tecnología. A nivel internacional, los pagos digitales han sido destacados como uno de los principales habilitadores de la inclusión financiera y de la digitalización de los servicios financieros. Desde la perspectiva de la industria, la innovación en los servicios de pagos ha evolucionado considerablemente: pasó de ser una función de soporte ofrecida por los bancos, a convertirse en un producto en sí mismo[1].

Frente a los objetivos de profundización de la inclusión financiera y digitalización de la economía, los pagos digitales tienen un rol crucial. El informe Global Findex 2021 resalta la importancia de promover el acceso no solo a cuentas transaccionales, sino a medios de pagos digitales, como uno de los pilares para el desarrollo económico inclusivo[2]. Específicamente, una de las principales conclusiones de este reporte destaca que los pagos digitales son catalizadores para la utilización de otros servicios financieros como cuentas de ahorro, préstamos, entre otros.

Este mensaje se refuerza en la última versión del reporte. El Global Findex 2025[3] resalta cuan fundamental es la conectividad digital para la inclusión financiera. Así, se destaca que las plataformas móviles han impulsado drásticamente no solo la titularidad de cuentas, sino también el ahorro formal y los pagos digitales. El estudio enfatiza en que el realizar o recibir pagos directamente en una cuenta digitalmente habilitada se asocia con beneficios significativos, como menor riesgo de robo, mayor velocidad y confiabilidad, y reducción de costos personales al eliminar la necesidad de viajar para transacciones en efectivo.

Además de señalar el rol de los pagos digitales en la profundización de la inclusión financiera, la reducción en el uso del efectivo se ha convertido

1 Delort, D., & Garcia Luna, J. A. (2023). Innovation in Payments: Opportunities and Challenges for EMDEs (English). World Bank Group. Disponible en: http://documents.worldbank.org/curated/en/099735104212220539

2 Demirgüç-Kunt, A., Klapper, L., Singer, D., & Ansar, S. (2022). The Global Findex Database 2021: Financial Inclusion, Digital Payments, and Resilience in the Age of COVID-19. World Bank. Disponible en: https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1897-4

3 Klapper, L., Singer, D., Starita, L., & Norris, A. (2025). The Global Findex Database 2025: Connectivity and Financial Inclusion in the Digital Economy. Washington, DC: World Bank. Disponible en: https://www.worldbank.org/en/publication/globalfindex

en una prioridad de política pública[4]. Según el BIS[5], el aumento en la adopción de pagos digitales está asociado con incremento en productividad, en el PIB per cápita y en la reducción de la informalidad. Particularmente, esta investigación encontró que un aumento de un punto porcentual en la adopción de pagos digitales se asocia con un aumento en el crecimiento semestral del PIB per cápita en 0.10 p.p. y una disminución de 0.06 p.p. del empleo informal.

Según los autores de la investigación, esta relación positiva con el crecimiento del PIB per cápita y negativa con el empleo informal estaría explicada por los efectos que tienen los pagos digitales sobre la formalización. En particular, esta relación puede explicarse debido a que un mayor uso de transacciones digitales incentiva a los distintos actores de la economía a formalizarse. Esto genera beneficios para la economía como un todo, ya que las empresas dejan de operar en la informalidad, ampliando sus posibilidades de crecimiento y generación de empleo formal.

Ahora bien, frente a la innovación financiera, se debe destacar que los pagos se han convertido en un producto en sí mismo. A partir de la innovación generada por la tecnología y la atomización de la cadena de valor en el sistema financiero, los pagos ahora son un servicio separado e identificable ofrecido por múltiples actores, incluso algunos no bancarios[6]. Esto ha permitido un desarrollo sin precedentes que ha articulado a diversos actores del sistema financiero bajo nuevos paradigmas.

Esta innovación ha estado basada en tres pilares:

1. Asociación entre los pagos y las cuentas.
2. Procesamiento de los pagos.
3. Relacionamiento con el usuario y el modelo de negocio.

En la práctica, estos factores han llevado a que exista una presión para reducir las tarifas y aumentar la calidad del servicio. Esta calidad ha estado asociada a una mejor experiencia de usuario, mayor seguridad y, especialmente, mayor rapidez del servicio.

En términos de los proveedores de este tipo de servicios, la evolución de los pagos digitales demuestra una creciente participación de actores no

4 World Bank (2022). The Global Findex Database 2021: Financial Inclusion, Digital Payments, and Resilience in the Age of COVID-19. Disponible en: https://www.worldbank.org/en/publication/globalfindex.

5 Bank for International Settlements. (2024). Faster digital payments: Global and regional perspectives. BIS Papers No. 152. Disponible en: https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap152.pdf

6 Delort, D., & Garcia Luna, J. A. (2023). Innovation in Payments : Opportunities and Challenges for EMDEs (English). World Bank Group. Disponible en: http://documents.worldbank.org/curated/en/099735104212220539

bancarios. Como destaca Ehrentraud et al.[7], dentro de las principales transformaciones en el segmento de pagos está la aparición de nuevos actores fintech que pueden ser bancarios o no bancarios. A pesar de que tradicionalmente los pagos fueron un servicio prestado por los bancos, con la atomización de la cadena de valor, las empresas fintechs han tenido un protagonismo creciente en tiempos recientes.

Particularmente, los usuarios ahora tienen más opciones para realizar un pago. Bajo esta nueva realidad, los consumidores financieros pueden enviar o recibir dinero desde una cuenta transaccional de una entidad financiera, una cuenta de dinero electrónico o billetera digital, o una cuenta de pago otorgada por un proveedor de servicios de pago (PSP) no bancario[8]. Cómo se mostrará a lo largo de este capítulo, los servicios y productos tienen diferentes características y varían justamente en su similitud a un servicio financiero tradicional y regulado. Así, mientras que algunos servicios son similares a cuentas transaccionales tradicionales, los servicios de los PSP se asemejan a un servicio de facilitación del pago, sin involucrar el manejo de recursos del público, por ejemplo.

Ahora bien, frente al diagnóstico del sistema de pagos en Colombia, se deben tener en cuenta los siguientes aspectos. El CONPES 4004 de 2020 destaca que existe una limitada eficiencia y competencia en el Sistema de Pagos de Bajo Valor. Particularmente, al considerar el desarrollo del SPBV, el Departamento Nacional de Planeación destacó que "la industria de pagos local está concentrada en pocos jugadores y tiene estándares rezagados frente a las prácticas internacionales, dificultando la dinamización de los pagos electrónicos"[9].

De esta manera, el Gobierno Nacional ha buscado modernizar la regulación del Sistema de Pagos de Bajo Valor[10] para promover la inclusión financiera a través de la adopción de pagos digitales. La necesidad de modernización se deriva de la innovación financiera y de la aparición de actores no tradicionales como las empresas fintech. A pesar de la actualización normativa, enfocada en la definición de los deberes de las Entidades Administradoras

7 Ehrentraud, J., Garcia Ocampo, D., Garzoni, L., & Piccolo, M. (2020). Policy responses to fintech: a cross-country overview (FSI Insights No 23). Bank for International Settlements. Disponible en: https://www.bis.org/fsi/publ/insights23.pdf

8 Ibid.

9 Departamento Nacional de Planeación (2020). CONPES 4005: Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4005.pdf

10 En general, los Sistemas de Pagos permiten a los agentes de la economía realizar pagos y transferencias de recursos entre ellos de manera electrónica. Desde 2003, con la expedición de la ley 795, este sistema se divide entre Alto Valor y de Bajo Valor. El primer sistema es regulado por el Banco de la República y se compone de transacciones entre entidades financieras, principalmente que superen un determinado umbral fijado en la ley. Por otro lado, la regulación del Sistema de Pagos de Bajo Valor (SPBV) y sus actividades asociadas se encargó al Gobierno Nacional y al Banco de la República en la regulación de los pagos inmediatos y la interoperabilidad del sistema.

de Sistemas de Pagos de Bajo Valor (en adelante, "EASPBV") y la apertura de la actividad de adquirencia, aún persisten retos para la adopción masiva de pagos electrónicos en el país.

El Sistema de Pagos en Colombia se divide en dos. Por un lado, el Sistema de Pagos de Alto Valor está regulado por el Banco de la República. Este se encarga de procesar las órdenes de transferencia por un valor promedio diario superior a los 2.5 billones de pesos constantes de 2005[11]. Dentro de las operaciones incluidas en este sistema se encuentran la liquidación de obligaciones derivadas de transacciones tales como la compraventa de títulos valores y de divisas, los préstamos interbancarios, el traslado de impuestos y compensación de cheques, entre otros[12]. Por otro lado, está el Sistema de Pagos de Bajo Valor, el cual está regulado por el Gobierno nacional. Este se encarga de procesar las órdenes de transferencia o recaudo, incluyendo aquellas derivadas de la utilización de tarjetas crédito o débito, por un valor promedio inferior a los 2.5 billones de pesos constantes de 2005[13].

El SPBV en Colombia se rige por el Decreto 2555 de 2010, el cual establece las normas y responsabilidades para el procesamiento, liquidación y compensación de las operaciones de pago realizadas mediante instrumentos como cheques, transferencias electrónicas y tarjetas de crédito o débito. Este sistema es fundamental para la actividad de pagos digitales en el país y está compuesto por un entramado de participantes, cada uno con funciones específicas que aseguran su correcto funcionamiento. Así, en ejercicio de sus atribuciones, el Gobierno Nacional ha expedido normas que incorporan todo lo relativo a la regulación y vigilancia de las EASPBV (Decreto 1400 de 2005), así como sus obligaciones como compañías de financiamiento (Decreto 2999 de 2005).

En el marco del funcionamiento del SPBV, sus entidades administradoras juegan un rol crucial. Las EASPBV, son las principales habilitadoras del SPBV, en cuanto son necesarias para realizar operaciones de pago en el país. Además de administrar los sistemas, las EASPBV tienen entre sus deberes: determinar los criterios y tarifas de acceso para los participantes, proveer infraestructura tecnológica, entre otros.

Adicionalmente, la regulación establece que para el procesamiento de una orden de pago o una transferencia de fondos entre la entidad emisora y el adquirente o la entidad receptora, deberá mediar una EASPBV. Esto ocurre porque las EASPBV son las únicas facultadas por la regulación para

---

11 Banco de la República. (2009). Resolución Externa No. 5 de 2009: Por la cual se expiden regulaciones sobre los sistemas de pago de alto valor, sus operadores y participantes. Disponible en: https://d1b4gd4m8561gs.cloudfront.net/sites/default/files/reglamentacion/archivos/Boletin_2009_17_2.pdf

12 Banco de la República. (s.f.). ¿Tiene preguntas del Sistema de Cuentas de Depósito (CUD)? Disponible en: https://www.banrep.gov.co/es/preguntas-frecuentes/cud

13 Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2005). Decreto 1400 de 2005. Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=16416

realizar operaciones de compensación y liquidación en el sistema de pagos. Con todo, es importante precisar que estas son entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Ahora bien, la evolución del SPBV en Colombia se ha enmarcado en la aparición de nuevos actores del sector fintech especializados en eslabones de la cadena de transacciones digitales[14]. Estos nuevos actores, que facilitan pagos electrónicos, han permitido acercar a comercios de menor tamaño al SPBV. Al respecto, se debe mencionar que desde la regulación se ha buscado gestionar los potenciales conflictos de interés de las EASPBV derivado de su composición accionaria y sus funciones. Esto ocurre debido a que las entidades bancarias y las fintechs compiten, en ciertos ámbitos, en el SPBV, lo que podría generar intereses contrapuestos en las EASPBV, limitando el acceso de nuevos actores al sistema.

A partir de esta situación, el Decreto 1692 de 2020 buscó actualizar las definiciones del Sistema (enfocadas en la naturaleza de la transacción), modernizar las normas aplicables a las EASPBV y regular y promover la apertura de la adquirencia. Del lado de las EASPBV se generaron nuevos estándares de gobierno corporativo para gestionar posibles conflictos de interés, garantizando con ello el acceso de nuevos actores. Frente a la adquirencia, se autoriza a que las SEDPES y sociedades no vigiladas por la SFC puedan proveer servicios de pagos digitales.

Teniendo en cuenta la relevancia de la promoción del acceso como un objetivo de política pública, este Decreto buscó generar mecanismos para incentivar el acceso de nuevos actores al SPBV. En consecuencia, definió y permitió que nuevos actores ofrecieran la actividad de adquirencia para operar a gran escala y bajo costo. Se permitió que las siguientes entidades sean adquirentes: establecimientos de crédito, SEDPES y Sociedades No Vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia. Frente a las entidades no vigiladas, se definió la obligación de inscribirse en Registro de la SFC, disponer de un capital mínimo y contar con un mecanismo para mantener fondos separados.

Frente a los Proveedores de Servicios de Pagos (en adelante "PSP"), la regulación ha avanzado en reconocer y definir los roles que pueden existir en el marco del ecosistema de pagos digitales. En términos generales, los reguladores han definido a estos actores como "Agente del sistema de pago que, por delegación del adquirente o la entidad emisora, desarrolla una o varias de sus funciones". Existen distintos tipos de PSP:

14 URF. (2019). Actualización normativa del sistema de pago de bajo valor. Disponible en: https://www.urf.gov.co/documents/283253/0/8.1+20191218+DT+pagos.pdf/e3f8127c-a5d2-03cf-163b-fc801a8f11a8?t=1740076263572

› **Procesador emisor:** transmite la autorización de una orden de pago o transferencia de fondos a la EASPBV.

› **Procesador adquirente:** enruta las órdenes de pago o transferencia de fondos.

› **Agregador:** Un PSP del adquirente que realiza las siguientes actividades: vincula a los comercios al sistema de pago de bajo valor, suministra tecnologías de acceso a los comercios que permitan el uso de instrumentos de pago, y recauda en nombre del comercio los fondos resultantes de las órdenes de pago o transferencia de fondos a su favor para posteriormente dispersar dichos fondos a la cuenta del respectivo comercio.

› **Proveedor de tecnologías de acceso:** suministra al comercio tecnologías de acceso que permitan el uso de instrumentos de pago en ambientes presente y no presente.

En ese sentido, es posible identificar que la regulación ha estado enfocada en adaptar los marcos regulatorios existentes para reconocer distintas figuras que pueden ser utilizadas por actores innovadores en el SPBV. Además, este decreto establece requisitos asociados a su operación y funcionamiento, en los casos que se ha considerado necesario. Los PSPs son actores cruciales en la modernización del sistema de pagos, ya que facilitan una mayor especialización en las distintas etapas de la cadena de valor y promueven tanto la innovación tecnológica, como la intensificación de la competencia dentro del sistema.

En línea con esta perspectiva, un informe de la URF[15] señaló que *"el desarrollo de la industria fintech [...] en los últimos años, ha conllevado a compartimentalizar la cadena de pagos y a que surjan nuevos actores"*. Precisamente, la creación de nuevas categorías de PSPs a través del Decreto 1692 de 2020 respondió, en parte, a este diagnóstico. Para fundamentar esta decisión, se tomó como referencia la experiencia del regulador del sector de pagos del Reino Unido, quien previamente había identificado que "existían limitaciones a la innovación en servicios financieros debido a que se estaba negando el acceso de las fintech a los SP [Sistemas de pagos]"[16].

Con el obstáculo para el adecuado desarrollo del SPBV identificado: la falta de nuevos actores, se tomaron decisiones importantes. El Gobierno buscó generar nuevas reglas más claras sobre la vinculación de participantes en este ecosistema, generando un nuevo esquema de incentivos. En particular, la normativa identificó la relevancia de que los criterios para acceder

15 URF. (2019). Actualización normativa del sistema de pago de bajo valor. Disponible en: https://www.urf.gov.co/documents/283253/0/8.1+20191218+DT+pagos.pdf/e3f8127c-a5d2-03cf-163b-fc801a8f11a8?t=1740076263572

16 Ibid.

al SPBV fueran objetivos, transparentes, proporcionales a los riesgos inherentes a las actividades y de conocimiento público[17].

Ahora bien, es importante señalar que, a diferencia de las entidades vigiladas como las EASPBV, ciertos adquirentes y los PSP no requieren una licencia de funcionamiento emitida por la SFC[18]. Con todo, es pertinente recordar que a las EASPBV se les exige el cumplimiento de requisitos adicionales en materia de gobierno corporativo, capital y estructuración interna para la segregación de fondos de terceros. Estas obligaciones se establecen en el artículo 2.17.3.1.2 del Decreto 2555 de 2010, modificado por el artículo 1 del Decreto 1692 de 2020.

17 Ibid.

18 Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020). Decreto 1962 de 2020. Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=153787

II.

a. El Sistema de Pagos de Bajo Valor (SPBV):

La autopista de los pagos cotidianos

Con el apoyo de: CIEM
CENTRO DE INVESTIGACIÓN & ESTUDIOS
MARTÍNEZ QUINTERO MENDOZA GONZÁLEZ
LAGUADO & DE LA ROSA

A. Explicación:

¿Qué es el Sistema de Pagos de Bajo Valor y cómo funciona?

Respuesta corta: El Sistema de Pagos de Bajo Valor en Colombia es el conjunto de mecanismos y entidades que permiten hacer pagos y transferencias de bajo monto, es decir, aquellas que no superan un promedio diario de 2.5 billones de pesos, como compras con tarjeta, transferencias por banca digital o pagos en datáfonos. Está diseñado para operaciones cotidianas entre personas, comercios y empresas, y facilita que estas transacciones se procesen de forma segura. Regulado principalmente por el Gobierno Nacional, involucra entidades emisoras, adquirentes y entidades administradoras, así como proveedores de servicios de pago. La modernización de este sistema es clave para impulsar la inclusión financiera y la digitalización de la economía, así como para reducir el uso de efectivo y fomentar la innovación.

El sistema de pagos digitales en Colombia está constituido por un conjunto de infraestructuras, regulaciones y actores que permiten la realización de transacciones entre individuos, comercios y empresas. En este entramado, el Sistema de Pagos de Bajo Valor, constituye uno de los pilares operativos más importantes para la digitalización de la economía y el funcionamiento cotidiano de los servicios financieros. Se trata del conjunto de infraestructuras y procesos destinados a la transferencia de recursos y operaciones de recaudo que no superan un promedio diario de 2.5 billones de pesos constantes de 2005[19].

A diferencia del Sistema de Pagos de Alto Valor, regulado por el Banco de la República y centrado en transacciones de gran volumen entre entidades financieras, el SPBV está regulado por el Gobierno Nacional y se orienta a operaciones de menor monto. En este se procesan, liquidan y compensan operaciones como los pagos con tarjetas débito y crédito, transferencias electrónicas y otras formas de pago digital entre personas y comercios. Este sistema es particularmente relevante para el ecosistema fintech, ya que permite la operación de múltiples modelos de negocio centrados en mejorar la experiencia del usuario, expandir la cobertura de los servicios financieros y reducir la dependencia del efectivo.

La regulación del SPBV está definida principalmente en el Decreto 2555 de 2010, que establece los lineamientos para el procesamiento, compensación y liquidación de pagos de bajo valor en Colombia. La arquitectura del sistema se compone de diferentes actores, cada uno con las siguientes funciones específicas:

19 Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2005). Decreto 1400 de 2005. Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=16416

1. La persona que desea pagar al comercio es el ordenante del pago (que también es conocido como originador o pagador).

2. Esta persona-originador tiene una relación previa con una entidad emisora, la cual puede ser un banco, una fintech o una billetera digital. Esta entidad ofrece un medio de pago (como una tarjeta de crédito o débito o una aplicación móvil para realizar transferencias). Este es el instrumento que le permite a la persona disponer de los recursos de su cuenta transaccional o de su cupo de crédito.

3. Luego, la Entidad Administradora de Sistemas de Pago de Bajo Valor, una vez recibida la orden de pago (la instrucción del originador al emisor de transferir recursos) se encarga de la compensación y la liquidación de las operaciones de pago.

4. Por su lado, el adquirente es el encargado de vincular al comercio al sistema de pagos. De esta manera, es el adquirente el encargado de proveerle al comercio la herramienta tecnológica que le permita el uso de los instrumentos de pago (datáfono, link de pago, cuenta transaccional, código QR, etc.) y procesar el pago.

5. Finalmente, se tiene al receptor, que en este caso es el comercio como destinatario de los recursos. El comercio-receptor está vinculado con el adquirente y tiene una relación con el banco adquirente (aquel en donde está la cuenta transaccional a la cual se abonarán los recursos de la venta).

En esta arquitectura, las fintechs desempeñan múltiples roles. Las fintechs pueden ser emisoras de instrumentos de pago, como los neobancos con cuentas de ahorro y las SEDPEs con depósitos de bajo monto, cuyos recursos se disponen mediante transferencias electrónicas o tarjetas débito. A su vez, otro grupo de fintechs ofrece cupos de crédito a través de tarjetas de crédito, las cuales fungen como medios de pago. Es importante precisar que estas pueden ser tanto entidades vigiladas como no vigiladas; y son las que resguardan los recursos del originador, ya sea en forma de un depósito en el caso de las cuentas transaccionales, o en forma de fondos prestables en el caso de los créditos.

Así, estas pueden ofrecer diferentes instrumentos de pago según las necesidades de sus clientes. En el caso de las cuentas transaccionales, los recursos pueden disponerse a través de tarjetas de débito físicas, aplicaciones web o tarjetas virtuales para pagar con el celular, lo que permite a los usuarios disponer de manera efectiva de sus recursos. A su vez, los recursos de créditos, como los otorgados por fintechs de crédito digital, pueden ser dispuestos a través de tarjetas de crédito o aplicaciones, lo que permite mayor agilidad para disponer de los recursos a través de los SPBV[20].

20 Banco de la República. (2014). Nota editorial: Los sistemas de pago de bajo valor en Colombia. Revista del Banco de la República - Septiembre de 2014. Volumen 87, Número 1043. Disponible en: https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/banrep/article/view/8342/8740

En segundo lugar, se tiene a las EASPBV, las cuales son las principales habilitadoras del SPBV, en cuanto son necesarias para realizar operaciones de pago en el país. El mismo Decreto 2555 establece que para el procesamiento de una orden de pago o una transferencia de fondos entre la entidad emisora y el adquirente o la entidad receptora, deberá mediar una EASPBV. En relación con esto, es importante precisar que las EASPBV están vigiladas por la SFC y sus deberes principales son los de determinar los criterios y tarifas de acceso al sistema y proveer la infraestructura tecnológica para la liquidación y compensación de los pagos.

En tercer lugar, se tiene a los adquirentes, los cuales son los encargados de vincular a los comercios al SPBV y suministrarles la tecnología de acceso (datáfonos, links de pago, pasarelas, etc.) que permita que sus clientes utilicen el instrumento de pago que el comercio desea habilitar. Asimismo, los adquirentes se encargan de procesar y tramitar las órdenes de pago o transferencia de fondos iniciadas a través de sus tecnologías de acceso. Por ende, también son los encargados de abonar al comercio los recursos de las ventas realizadas por estos medios.

Es importante destacar que los participantes del SPBV se dividen en dos categorías:

- **Entidades vigiladas:** Incluyen establecimientos de crédito (bancos, compañías de financiamiento y corporaciones financieras) y las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPES), como muchas billeteras digitales constituidas bajo esta figura.

- **Entidades no vigiladas:** Estas deben inscribirse en un registro de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) y cumplir con requisitos de capital y separación de fondos, lo que garantiza que los recursos de las transacciones se mantengan diferenciados de los recursos propios de la sociedad.

En resumen, en el SPBV interactúan las entidades emisoras, las EASPBV, los adquirentes, las entidades adquirentes y los PSP, formando un sistema robusto que facilita el procesamiento de pagos. La regulación, establecida en el Decreto 2555, delimita las funciones y responsabilidades de cada participante. Esto garantiza la seguridad, la eficiencia y la integridad del sistema de pagos en Colombia.

Una vez comprendido el esquema básico de pagos en Colombia, es relevante enfocar el análisis en la actividad realizada por los adquirentes y los PSP. Uno de los desarrollos más significativos para la participación del sector fintech en el SPBV ha sido la creación de esta última figura, introducida a través del Decreto 1962 de 2020. Los PSP pueden cumplir funciones específicas dentro del sistema, operando mediante la delegación del adquirente o del emisor, según la función que pretendan cumplir en el

esquema de pagos. En el ordenamiento colombiano se reconocen diferentes tipos de PSP, clasificados según sus funciones:

- **PSP procesador emisor:** Se encargan de transmitir la autorización de una orden de pago (verificando, por ejemplo, que la transacción no sea sospechosa según el perfil del originador) o de transferir los fondos al EASPBV.

- **PSP procesador adquirente:** Encargados de enrutar las órdenes de pago o transferencias de fondos dentro del sistema.

- **PSP agregador:** Realizan tres actividades:
  - Vinculan a los comercios al SPBV.
  - Suministran la tecnología de acceso a los comercios.
  - Recaudan en nombre del comercio los fondos resultantes de las transacciones para luego dispersarlos a la cuenta correspondiente.

- **PSP proveedor de tecnologías de acceso:** Se encargan de proveer al comercio los dispositivos y aplicaciones que facilitan el uso de instrumentos de pago en entornos tanto presenciales (por ejemplo, datáfonos o códigos QR) como no presenciales (por ejemplo, links de pago o pasarelas).

Estos PSP juegan un papel fundamental en la modernización del sistema de pagos, al permitir un mayor nivel de especialización en las actividades y fomentar la innovación tecnológica y la competencia en el sistema. Según la URF[21], "el desarrollo de la industria fintech [...] de los últimos años, ha conllevado a compartimentalizar la cadena de pagos y a que surjan nuevos actores", esta fue en parte la intención al crear las nuevas figuras de PSPs a través del Decreto 1692 de 2020. Para llegar a esta conclusión se siguió el ejemplo del regulador de la industria de pagos del Reino Unido, quien había identificado que "existían limitaciones a la innovación en servicios financieros debido a que se estaba negando el acceso de las fintech a los SP [Sistemas de pagos]"[22].

En esa medida, a partir de las anteriores premisas se llegó a la conclusión de que era necesario dar acceso a las fintechs al sistema de pagos. En particular, la regulación se percató de la importancia de que los requisitos de acceso a este sistema fueran objetivos, abiertos, basados en los riesgos de las actividades y disponibles al público[23]. Con lo anterior en mente, es importante destacar que, a diferencia de las entidades vigiladas, como

---

21 URF. (2019). Actualización normativa del sistema de pago de bajo valor. Disponible en: https://www.urf.gov.co/documents/283253/0/8.1+20191218+DT+pagos.pdf/e3f8127c-a5d2-03cf-163b-fc801a8f11a8?t=1740076263572

22 Ibid.

23 Ibid.

las EASPBV, algunos adquirentes y los PSP no requieren de una licencia operativa de la SFC[24]. Aunque, se recuerda que a las primeras se les exigen requisitos adicionales, toda vez que estas deben cumplir con ciertos requisitos de gobierno corporativo, capital y estructuración interna para la separación de fondos en el manejo de otras personas, según lo establece el artículo 2.17.3.1.2 del Decreto 2555 de 2020, modificado por el artículo 1 del Decreto 1962 de 2020.

Es con todo lo anterior que se aclara el motivo por el cual las fintechs de la vertical de pagos digitales en Colombia se concentran en este segmento de operación. Esto pasa porque los requisitos para participar son menores, lo que ocurre con el objetivo de fomentar el desarrollo tecnológico y la innovación en el SPBV. Lo anterior no quiere decir que las fintechs no participen como entidades vigiladas en el sistema, o que estas no estén tomando otros roles.

Ejemplo de cómo las fintechs participan de otras formas en el sistema puede observarse en cómo las fintechs fungen como emisores de medios de pago, segmento en el cual operan los neobancos y las billeteras digitales, o incluso también fintechs que emiten tarjetas de crédito, esto sin la necesidad de ser vigiladas. Ahora bien, es importante precisar que la mayoría de billeteras en el país han sido constituidas bajo la figura de sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos, entidades vigiladas por la SFC. Además de los casos anteriores, se tiene el de las fintechs que a través de alianzas ofrecen servicios de finanzas embebidas para ofrecer medios de pago a través de otras plataformas.

Así, la relevancia del SPBV trasciende la dimensión operativa y se convierte en una herramienta clave para la inclusión financiera. Al facilitar pagos de bajo monto con medios electrónicos y ampliar la red de aceptación entre comercios y personas, el SPBV promueve la formalización, reduce el uso del efectivo y permite la construcción de historiales financieros. Esto es especialmente crítico en un país como Colombia, donde el 82% de los comercios aún privilegian el uso de efectivo y una gran parte de la población y las MiPymes continúa fuera del sistema financiero formal.

Las fintech, a través de su participación en el SPBV, pueden extender los beneficios del sistema financiero a zonas y segmentos tradicionalmente excluidos. Esto se logra al aprovechar su capacidad tecnológica, su modelo descentralizado y su enfoque en la experiencia del usuario. El fortalecimiento del SPBV, así como su modernización regulatoria y tecnológica, es una condición necesaria para consolidar un ecosistema de pagos digitales más abierto, competitivo e inclusivo.

24 Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020). Decreto 1962 de 2020. Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=153787

En ese contexto surge Bre-B, una nueva infraestructura pública digital diseñada para transformar el ecosistema de pagos electrónicos en el país. Bre-B corresponde al Sistema de Pagos de Bajo Valor Inmediatos (en adelante "SPBVI"), una iniciativa liderada por el Banco de la República que representa el siguiente paso evolutivo del SPBV. Este sistema tiene como objetivo superar las brechas estructurales que aún obstaculizan la digitalización plena de los pagos, mediante el fortalecimiento de los estándares de eficiencia a partir de transformaciones en dos frentes clave:

1. **Transferencias Inmediatas:** Por un lado, con Bre-B, la transferencia de recursos entre cuentas se reflejarán en 20 segundos o menos[25]. Esto será posible a través del establecimiento de estándares técnicos y operativos, y la adopción del Mecanismo Operativo de Liquidación (MOL), que funcionará como un servicio centralizado de liquidación en tiempo real para la transferencias de fondos y órdenes de pago procesadas por los SPBVI. Esto reducirá significativamente los tiempos de espera y mejorará la eficiencia del sistema de pagos en el país, dado que este servicio permitirá al sistema procesar las instrucciones de liquidación en tiempo real, verificando la disponibilidad de recursos en las cuentas de depósitos de las entidades financieras [26].

2. **Interoperabilidad Obligatoria:** La interoperabilidad se define como un principio rector del sistema y una obligación. En general, la interoperabilidad en los sistemas de pago se refiere a la compatibilidad técnica y legal que permite que diferentes sistemas de pago funcionen juntos sin problemas, permitiendo a los participantes realizar transacciones a través de los sistemas sin necesidad de unirse a múltiples sistemas. En la práctica, la interoperabilidad permite que los consumidores finales tengan una experiencia más fácil y fluida al realizar transacciones y pagos digitales. La interoperabilidad será posible a través del Directorio Centralizado (DICE), al cual se deberán conectar las EASPBV que ofrezcan servicios de transferencias inmediatas. Este directorio permitirá conectar los diversos sistemas al generar una estandarización sobre los identificadores, los cuales

25 Banco de la República. (2024). Palabras del gerente general en instalación del Foro Sistema de Pagos de Bajo Valor: Bre-B. Banco de la República. Disponible en: https://www.banrep.gov.co/es/publicaciones-investigaciones/palabras-foro-sistemas-pagos-bre-b

26 Banco de la república. (2023). Resolución externa No. 6 de 2023: Por la cual se expide la regulación sobre la interoperabilidad en los sistemas de pago de bajo valor inmediatos. Disponible en: https://d1b4gd4m8561gs.cloudfront.net/sites/default/files/reglamentacion/archivos/bjd_40_2023.pdf

se denominarán llaves, permitiendo una mayor facilidad para la realización de transferencias[27].

Frente al desarrollo de Bre-B en el país, aún no es claro si será obligatorio que todas las entidades financieras participen en este nuevo SPBVI. Reconociendo la importancia de la obligatoriedad en otras jurisdicciones sobre la adopción masiva de este tipo de sistemas de pagos inmediatos, la URF presentó el Proyecto de Decreto sobre la actualización normativa del ecosistema de pagos de bajo valor. A través de este proyecto se busca establecer un umbral de obligatoriedad para la prestación de servicios de procesamiento de órdenes de pago y transferencias de fondos inmediatas e interoperadas. Así, al establecerse este umbral, las entidades emisoras que tuvieran más de 1.500.000 cuentas activas estarían obligadas a prestar estos servicios y, por ende, a conectarse al SPBVI. De esta manera, con este umbral se vincula al 90.2% de las cuentas de depósito, las cuales se concentran en 8 entidades emisoras.

La creación de Bre-B responde también a la necesidad de corregir ineficiencias históricas del SPBV actual. El rezago en la adopción de pagos electrónicos en Colombia no solo se explica por barreras culturales o la preferencia por el efectivo, sino también por limitaciones estructurales del sistema de pagos. Los altos costos por transacciones interbancarias, la baja disponibilidad horaria y la falta de interoperabilidad generan una percepción negativa en los usuarios y reducen los incentivos para formalizar sus operaciones. Bre-B busca revertir este escenario con una infraestructura pública digital robusta, que no solo modernice el sistema, sino que también habilite nuevos modelos de negocio e innovación desde el ecosistema fintech. La capacidad de procesar pagos en tiempo real, interoperables y disponibles de forma continua crea nuevas oportunidades para los comercios, plataformas digitales, billeteras móviles y demás actores que dependen de una experiencia de pago ágil y confiable para escalar sus operaciones.

El impacto de Bre-B en términos de inclusión financiera puede ser significativo. Al reducir los costos transaccionales, eliminar fricciones en los pagos digitales y establecer condiciones equitativas de participación entre actores grandes y pequeños, este sistema puede facilitar la entrada de nuevos jugadores al mercado y mejorar la oferta de servicios financieros en regiones desatendidas. Además, al ser una infraestructura pública gestionada por el Banco de la República, Bre-B se posiciona como un bien común que promueve la competencia, protege a los usuarios y actúa como habilitador de otros componentes clave del ecosistema, como las Finanzas Abiertas, los identificadores digitales y los servicios públicos digitalizados. En este sentido, Bre-B no solo moderniza el sistema de pagos de bajo valor, sino que se convierte en una plataforma fundamental para la digitalización de la economía colombiana.

27 Ibid.

En esta lógica de transformación, uno de los principales beneficiarios del despliegue de Bre-B será el segmento de pagos persona-a-persona (P2P), una modalidad de transacción electrónica que permite la transferencia directa de fondos entre individuos sin necesidad de intermediarios financieros tradicionales como cajeros físicos, cheques o procesos presenciales. Estas transferencias suelen realizarse a través de aplicaciones móviles, plataformas digitales o billeteras electrónicas, y están pensadas para facilitar operaciones cotidianas como el envío de dinero entre familiares, el pago de servicios compartidos, la repartición de cuentas o el intercambio informal entre usuarios. A diferencia de otras modalidades de pago, el principal valor de los P2P radica en su conveniencia, inmediatez, bajo costo (o gratuidad) y usabilidad en entornos digitales. En Colombia, este tipo de operaciones ha cobrado gran relevancia como una herramienta de inclusión financiera, particularmente para personas sin acceso a productos bancarios tradicionales o que requieren soluciones más ágiles y accesibles para gestionar su dinero.

Frente a estas restricciones, la implementación del sistema Bre-B tendrá un impacto determinante sobre los pagos P2P, al introducir una arquitectura interoperable, inmediata y con disponibilidad 24/7 que permitirá realizar transferencias entre diferentes entidades financieras sin fricción operativa. De acuerdo con la URF[28], la interoperabilidad se define como la capacidad de diferentes sistemas, entidades o proveedores para conectarse tecnológicamente. En la práctica, esta capacidad en el sistema de pagos permite que se generen beneficios asociados a la disminución de costos, el aumento de la cobertura y la generación de economías de escala que promueven la inclusión financiera[29]. Así, se espera que Bre-B no solo elimine las barreras tecnológicas y los costos que hoy afectan la experiencia del usuario, sino que habilite nuevas oportunidades para la inclusión financiera, la formalización de pagos informales y la reducción sostenida del uso de efectivo.

Dispersión y recaudo y pagos recurrentes[30]

El segmento de dispersiones, recaudo y pagos recurrentes se refiere a las soluciones tecnológicas que permiten, por un lado, la recolección automatizada de pagos desde usuarios finales hacia empresas o entidades

28 URF. (2020). Actualización normativa del sistema de pago de bajo valor. Disponible en: https://www.urf.gov.co/documents/d/guest/dt-decreto-spbv-30-de-octubre?download=true

29 URF. (2020) citando al CGAP (2016). Interoperabilidad de las finanzas digitales e inclusión financiera Un análisis de 20 países. Disponible en: https://www.cgap.org/sites/default/files/Interoperability-Spanish.pdf

30 Para ampliar esta información consultar: Colombia Fintech. (2025). Fintech Snapshot - Pagos Digitales 2025. Disponible en: https://colombiafintech.co/contenidos-propios/pagos-digitales-2025/

(recaudo), y por otro, la distribución eficiente de recursos desde empresas u organizaciones hacia individuos o proveedores (dispersiones). Este segmento también abarca los mecanismos para gestionar pagos recurrentes o programados, como suscripciones, nóminas, transferencias sociales y pagos a proveedores. Agrupa una serie de servicios esenciales para la operación diaria de empresas, entidades gubernamentales y organizaciones del sector.

El crecimiento de este segmento ha sido impulsado por la necesidad de eliminar fricciones operativas en los flujos de caja de las empresas, mejorar la trazabilidad de los pagos, automatizar la conciliación y ofrecer una mejor experiencia de usuario tanto para quienes pagan como para quienes reciben los recursos. Con el avance de la digitalización financiera en Colombia y la consolidación del comercio electrónico, los servicios de recaudo y dispersión se han convertido en elementos críticos para todo tipo de actores: desde emprendimientos digitales que necesitan automatizar suscripciones hasta instituciones del Estado que canalizan transferencias sociales. Este papel central se ha reforzado con la incorporación de modelos de adquirencia, enlaces de pago, pasarelas integradas y APIs que permiten integrar estas funciones con sistemas contables, ERPs y CRMs.

A nivel de implementación, los datos recogidos en el diagnóstico sectorial evidencian un nivel intermedio de consolidación. Cerca del 40% de las fintechs de pagos ofrecen servicios de recaudo digital, mientras que aproximadamente el 35% ofrece soluciones de dispersión, con una creciente presencia de APIs como vehículo de integración con sistemas empresariales. Los pagos programados y recurrentes están presentes en más del 25% de las soluciones ofrecidas, aunque su adopción aún se concentra en grandes empresas o instituciones, con baja penetración en MiPymes. En cuanto al volumen, las fintechs reportan una dispersión de pagos que varía desde unos pocos cientos hasta 150 millones de operaciones semestrales, con valores que oscilan entre $29 millones y $4.2 billones. En el recaudo, el volumen agregado supera los 162 millones de operaciones, con una alta dispersión entre empresas que manejan desde menos de 10.000 hasta más de 100 millones de transacciones. Esto evidencia una infraestructura sólida para soportar operaciones masivas, aunque persisten casos donde los tiempos de abono exceden las 24 horas, afectando la confiabilidad en contextos sensibles como nóminas o subsidios.

Sin embargo, el diagnóstico revela que este segmento enfrenta retos específicos que amenazan su escalabilidad, eficiencia y confiabilidad. Uno de los principales desafíos es la fragmentación técnica en los estándares de integración. La falta de armonización entre las distintas interfaces API, formatos de datos y protocolos de seguridad no solo dificulta la consolidación de soluciones interoperables, sino que eleva los costos de adopción tecnológica, limita la eficiencia en la conciliación automática y genera fricciones para usuarios empresariales que operan con múltiples

plataformas. Esta heterogeneidad técnica, sumada a la ausencia de un directorio estandarizado de contrapartes y llaves públicas para validación automática, debilita el avance hacia un ecosistema digital fluido y confiable.

Otro obstáculo crítico radica en la falta de claridad normativa respecto a aspectos esenciales del ciclo operativo, como la custodia temporal de fondos en tránsito, el tratamiento contable de estos recursos, la gestión de errores operativos o fallos en pagos masivos, y los procedimientos de devolución y reversión. La ausencia de lineamientos técnicos y jurídicos homogéneos introduce riesgos para las fintechs y sus clientes, y dificulta la rendición de cuentas en procesos sensibles como subsidios, pagos de nómina o dispersión de ayudas estatales. Asimismo, la escasa articulación entre actores públicos y privados en la definición de reglas comunes agrava las asimetrías regulatorias y limita la posibilidad de crear soluciones de alcance nacional.

En términos de adopción, el segmento enfrenta barreras asociadas a capacidades técnicas, disponibilidad de talento humano y resistencia cultural. Las micro y pequeñas empresas, así como las entidades del sector público, muestran una baja apropiación de estas herramientas, ya sea por desconocimiento, limitaciones presupuestarias o percepciones erróneas sobre los costos de implementación. Esto genera una segmentación en la cobertura del servicio, con concentración de la oferta en empresas grandes o medianas con infraestructura digital robusta. A pesar de los esfuerzos regulatorios para democratizar el acceso a servicios financieros digitales –como la figura de adquirentes no vigilados habilitada en el Decreto 1692 de 2020– persisten barreras de entrada como los altos requerimientos de capital, las cargas administrativas y la ausencia de incentivos para la interoperabilidad.

Además, los riesgos asociados a la ciberseguridad adquieren una relevancia creciente en este segmento, dado el volumen y la sensibilidad de los datos procesados. Aunque muchas fintechs implementan mecanismos avanzados de protección como encriptación de extremo a extremo, autenticación multifactor, machine learning para detección de fraude y monitoreo continuo, la ausencia de estándares obligatorios de ciberresiliencia y auditorías periódicas crea una brecha crítica en la protección de la infraestructura. Este déficit se agrava por la baja inversión relativa en ciberseguridad en parte del ecosistema y por la falta de una estrategia nacional de respuesta ante incidentes en el sector de pagos digitales.

En síntesis, el segmento de dispersiones, recaudo y pagos recurrentes representa un componente esencial y estratégico en la evolución del ecosistema financiero digital colombiano. Su capacidad para mejorar la eficiencia operativa de las organizaciones, masificar el acceso a servicios financieros y reducir costos sistémicos es incuestionable. Sin embargo, para alcanzar ese potencial se requiere avanzar decididamente en la estandarización técnica, la definición normativa clara, la interoperabilidad

obligatoria, la adopción por parte del sector público y el fortalecimiento de la ciberseguridad. Solo así podrá este segmento consolidarse como una palanca estructural para la digitalización de la economía colombiana.

Infraestructura

El segmento de Infraestructura en Pagos Digitales representa uno de los pilares estratégicos del ecosistema fintech colombiano. Su función principal es habilitar, sostener y optimizar el funcionamiento de los sistemas de pagos digitales mediante soluciones tecnológicas que permiten la conexión entre usuarios, comercios, entidades financieras y plataformas digitales. Las fintechs juegan un papel clave tanto como proveedoras directas de esta infraestructura como usuarias e integradoras de sus componentes, configurando un entorno altamente dinámico, especializado y en rápida evolución.

Desde la perspectiva operativa, la infraestructura comprende una amplia gama de servicios y modelos. Entre ellos destacan la agregación de pagos, el procesamiento adquirente y emisor, la provisión de tecnologías de acceso (como datáfonos, QR, pasarelas y links de pago) y la dispersión de recursos. Según los datos del ecosistema, más del 95% de las fintechs de la vertical de Pagos Digitales desempeñan funciones como adquirentes o proveedores de servicios de pago[31], mientras que un 52,6% realiza agregación de pagos y un 15,8% se especializa exclusivamente en ofrecer infraestructura para servicios de pago[32]. Esta diversidad funcional permite responder a las crecientes demandas de eficiencia, cobertura y especialización del sistema de pagos nacional.

Los PSP se han consolidado como actores esenciales para la modernización del sistema, al permitir una mayor desagregación de funciones, fomentar la competencia e incorporar innovación tecnológica. Entre los roles que desempeñan se encuentran el procesamiento de transacciones (ya sea como emisores o adquirentes), la vinculación de comercios al sistema de pagos de bajo valor (SPBV) y el suministro de soluciones tecnológicas tanto en entornos físicos como virtuales. Además, modelos como el Bank as a Service (BaaS) han permitido a empresas no bancarias construir servicios financieros personalizados al integrar capacidades bancarias vía APIs, fortaleciendo aún más la infraestructura digital desde un enfoque modular y escalable.

Este ecosistema también ha sido ampliado por la incorporación de soluciones desarrolladas por fintechs de otras verticales, como las de Cripto

31 Ibid.

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

y Blockchain o Regtech. Las primeras han aportado infraestructura para transacciones internacionales mediante blockchain y stablecoins, mejorando la eficiencia y reduciendo los costos de los pagos transfronterizos. Las segundas ofrecen herramientas de cumplimiento normativo (LA/FT, validación de identidad, prevención de fraude) fundamentales para la infraestructura de identificación digital, condición básica para la prestación segura de servicios financieros.

Por su parte, el avance de las Finanzas Abiertas (Open Finance) está demandando el desarrollo de una infraestructura interoperable basada en APIs estandarizadas. Las fintechs han liderado esta transformación, construyendo capacidades tecnológicas que permiten compartir información financiera entre distintas entidades de manera segura y eficiente, ampliando así el alcance de los servicios personalizados y la competencia en el sector.

Varios componentes clave sostienen esta infraestructura digital. El SPBV es la columna vertebral de los pagos de bajo monto, y está soportado por Entidades Administradoras (en adelante "EASPBV") que proveen la tecnología, establecen estándares de acceso y determinan tarifas. La interoperabilidad es otro eje crítico: la capacidad de interconectar múltiples plataformas y actores sin fricciones es fundamental para expandir la cobertura y reducir costos. También destacan el sistema de identificación digital robusta, los mecanismos de intercambio de datos (como APIs en Open Finance), y plataformas públicas como RADIAN, que permiten la trazabilidad y negociación de facturas electrónicas como título valor, fomentando el factoring electrónico y el financiamiento de MiPymes.

En cuanto a las nuevas iniciativas, destaca Bre-B, el Sistema de Pagos Inmediato promovido por el Banco de la República. Este sistema busca ofrecer transferencias 24/7, con liquidación en tiempo real y estandarización de identificadores a través de un Directorio Centralizado (DICE). Bre-B representa una apuesta por una infraestructura abierta, interoperable y orientada a facilitar el acceso de nuevos actores, incluyendo fintechs, con el objetivo de fortalecer la inclusión financiera y la eficiencia del sistema. Experiencias internacionales como UPI en India o Pix en Brasil han demostrado que una infraestructura pública, abierta y obligatoria para grandes actores puede transformar radicalmente el ecosistema de pagos, incrementando la inclusión y reduciendo la dependencia del efectivo.

Sin embargo, el despliegue de esta infraestructura enfrenta varios desafíos. La interoperabilidad limitada aún genera silos entre plataformas y entidades, dificultando la transferencia fluida de recursos y reduciendo la utilidad de los instrumentos digitales. La adopción de estándares técnicos puede ser costosa y lenta, particularmente para fintechs emergentes. A esto se suman las limitaciones de conectividad en zonas rurales, los cuellos de botella tecnológicos que afectan la velocidad de las transacciones,

y la falta de coordinación regulatoria, que limita la eficacia de soluciones automatizadas de cumplimiento.

En síntesis, el segmento de Infraestructura en Pagos Digitales articula los elementos técnicos, normativos y operativos que hacen posible el funcionamiento de los servicios financieros digitales. Las fintechs no solo son usuarias de esta infraestructura, sino que también actúan como constructoras y catalizadoras de su transformación, contribuyendo activamente a la consolidación de un sistema de pagos más ágil, interoperable, seguro e inclusivo para Colombia.

B. Diagnóstico:

¿Cómo ha funcionado el Sistema de Pagos de Bajo Valor?

Respuesta corta: El Sistema de Pagos de Bajo Valor ha logrado avances en capacidad, cobertura y eficiencia, impulsados por la innovación de las fintech, que procesan millones de operaciones diarias con rapidez y alta confiabilidad. No obstante, enfrenta limitaciones como la baja interoperabilidad entre plataformas, la concentración del mercado en pocos actores, un marco regulatorio restrictivo y cargas fiscales que desincentivan las transacciones electrónicas frente al efectivo. Esto mantiene una fuerte dependencia de billetes y monedas, especialmente entre MiPymes y población de bajos ingresos, donde se perciben como más prácticos y económicos. Iniciativas como Bre-B buscan superar estos cuellos de botella mediante infraestructura interoperable, liquidación en tiempo real y simplificación de la experiencia de usuario; no obstante, su efectividad dependerá de que se acompañe de obligatoriedad para grandes actores, incentivos fiscales, inclusión digital y una estrategia regulatoria coherente que permita consolidar un ecosistema de pagos moderno, competitivo e inclusivo.

El presente diagnóstico se enfoca en tres componentes fundamentales del ecosistema de pagos digitales en Colombia: los pagos entre personas (en adelante "P2P"), el SPBV y la iniciativa Bre-B. Estos subsegmentos constituyen una base funcional de las transacciones cotidianas en la economía digital, y son clave para reducir la dependencia del efectivo, mejorar la eficiencia operativa del sistema financiero y promover la inclusión. Su análisis permite identificar tanto las oportunidades de transformación como las barreras estructurales que aún limitan su desarrollo. A través de este ejercicio se busca comprender el estado actual de la infraestructura de pagos de bajo valor en Colombia, sus limitaciones técnicas y regulatorias, y el rol que juegan las fintech como actores innovadores en la digitalización de servicios financieros.

El panorama general de los pagos digitales en Colombia revela tanto avances importantes como desafíos estructurales persistentes. Aunque el número de pagos digitales ha crecido aceleradamente –superando los 1.000 millones de transacciones procesadas solo por fintechs en el primer semestre de 2024–, el efectivo continúa siendo el medio de pago predominante[33]. Según datos del Banco de la República[34], el 79% de las transacciones en el

33 Colombia Fintech. (2025). Fintech Snapshot - Pagos Digitales 2025. Disponible en: https://colombiafintech.co/contenidos-propios/pagos-digitales-2025/

34 Banco de la República. (2024). Resultados de la encuesta de percepción sobre el uso de los instrumentos, para los pagos habituales en Colombia. Disponible en: https://doi.org/ngvs

país aún se realizan en efectivo, mientras que las transferencias electrónicas representan apenas el 14% y las tarjetas débito el 6%. Esta baja penetración de medios digitales se ve agravada por la interoperabilidad limitada entre plataformas y entidades financieras: el 95% de las transacciones bancarias en Colombia siguen siendo "on-us", es decir, intrabancarias[35]. Esta fragmentación ha llevado a la consolidación de redes cerradas, donde las transacciones solo funcionan de forma eficiente dentro del mismo proveedor, banco o aplicación, y donde los costos, la disponibilidad y las fricciones tecnológicas desalientan el uso de pagos digitales entre entidades distintas.

En este contexto, las fintechs han desempeñado un papel clave en la expansión de los servicios digitales, destacándose por su capacidad operativa y su orientación hacia la eficiencia. Según datos de Colombia Fintech[36], durante el primer semestre de 2024, estas empresas procesaron un promedio superior a 5.3 millones de operaciones diarias. La mayoría de las compañías procesan las transacciones en tiempos muy reducidos: el 83.5% en menos de unos pocos minutos, con el 30% de ellas en tiempo real. Además, su confiabilidad es alta con el 65% reportando tasas de error o requerimientos de soporte inferiores al 2.5%, y el 77% alcanza tasas de éxito superiores al 90% en la autorización de pagos. En este mismo frente, las fintechs han diversificado los métodos de pago ofrecidos, priorizando canales digitales de bajo costo y fácil adopción. Si bien los links de pago y los códigos QR son las herramientas más comúnmente ofrecidas, con un 85% de las empresas prestando estos servicios, en la práctica son las pasarelas de pago las que concentran el 68% del volumen total de transacciones, consolidándose como el medio de pago más utilizado.

Los servicios de dispersión y recaudo también reflejan un dinamismo creciente en el ecosistema fintech. El volumen de pagos dispersados en el periodo osciló entre 261 y 150 millones de operaciones, con valores que van desde $29 millones hasta $4.2 billones. El 65% de estas dispersiones se realiza de forma inmediata o en pocos minutos, lo que evidencia la agilidad del modelo. En recaudo, se registraron más de 162 millones de operaciones, con montos superiores a $60.000 millones en el 51% de las fintechs, y un 16% que supera el billón de pesos. Los clientes que contratan estos servicios son diversos y van desde microempresas hasta grandes corporativos, con una concentración importante en MiPymes (40%) y grandes contribuyentes (37%).

35 Bernal-Ramírez, J., Arango-Arango, C. y Castellanos-Rodríguez, L. E. (2024). Breve historia de la evolución del sistema de pagos en Colombia 1923-2023. Borradores de Economía, Banco de la República. Disponible en: https://www.banrep.gov.co/es/publicaciones-investigaciones/borradores-economia/breve-historia-evolucion-sistema-pagos

36 Colombia Fintech. (2025). Fintech Snapshot - Pagos Digitales 2025. Disponible en: https://colombiafintech.co/contenidos-propios/pagos-digitales-2025/

Sin embargo, este crecimiento en capacidades y cobertura por parte del ecosistema de pagos no se ha traducido aún en una adopción masiva de los pagos digitales a nivel nacional. Aunque el número de transacciones ha aumentado significativamente, impulsado por la expansión de billeteras digitales y la entrada de nuevos actores al mercado, persisten barreras estructurales que frenan su uso generalizado.

Como se ha mencionado antes, el efectivo continúa siendo el medio dominante de pago con una preferencia en su uso por parte del 82% entre las MiPymes[37]. Esta inclinación se concentra particularmente en los segmentos de menores ingresos, donde el efectivo es percibido como más sencillo, inmediato y universal. Esta preferencia se traduce en una menor trazabilidad, mayor informalidad y limitaciones para la construcción de historial financiero, afectando negativamente el acceso a crédito y servicios financieros avanzados.

En este sentido, aunque los pagos digitales ofrecen beneficios claros en términos de conveniencia, trazabilidad y seguridad, muchos usuarios enfrentan obstáculos estructurales para adoptarlos plenamente. Entre los principales desafíos se encuentran: i) la interoperabilidad limitada entre plataformas, que impide realizar transferencias fluidas entre diferentes bancos, billeteras o PSP; ii) la percepción de costos elevados al operar entre entidades distintas; iii) la disponibilidad restringida o intermitente del servicio, que muchas veces no está activo fuera del horario bancario; y iv) la falta de cobertura en zonas rurales. Estas barreras reducen la utilidad práctica de los servicios digitales en comparación con el efectivo, especialmente en regiones donde el acceso a conectividad, educación financiera o infraestructura tecnológica aún es precario.

Las limitaciones operativas que enfrentan los pagos digitales en Colombia se ven, además, agravadas por un régimen fiscal regresivo que desincentiva su adopción, especialmente en los servicios enmarcados en el SPBV. A diferencia del efectivo, los pagos electrónicos están sujetos a múltiples cargas impositivas que reducen significativamente los incentivos económicos y operativos tanto para consumidores como para pequeños negocios.

El GMF, se aplica incluso a transferencias entre cuentas del mismo titular en diferentes entidades, penalizando operaciones cotidianas como el manejo de fondos personales, dispersiones empresariales o pagos recurrentes. A esto se suman las retenciones en la fuente por el uso de tarjetas débito y crédito (reteRenta, reteIVA, reteICA) que impactan especialmente a los comercios formales que reciben pagos digitales. Estas condiciones tributarias afectan de forma desproporcionada a los usuarios de menor capacidad económica y a los trabajadores informales, quienes no cuentan con asesoría fiscal ni con mecanismos de exención automáticos.

37 ANIF. (2024). Encuesta Mipyme ANIF: Informe de resultados 2022-2023. Disponible en: https://www.anif.com.co/encuesta-mipyme-de-anif/encuesta-mipyme-anif/

Este tratamiento desigual frente al efectivo, exento de estas cargas, genera una percepción de inequidad generalizada entre los usuarios, reforzando su preferencia por el uso de billetes y monedas como medio más sencillo, inmediato y económico. Si bien se han planteado exenciones parciales al GMF para personas naturales, su implementación ha sido limitada por la falta de automatización y la complejidad operativa, obligando a los usuarios a asumir costos adicionales o a emprender procesos engorrosos para recuperar montos mínimos. En consecuencia, el sistema tributario colombiano no solo encarece el uso de instrumentos digitales, sino que también contradice los objetivos de inclusión financiera, digitalización económica y formalización del tejido productivo. Esta situación perpetúa un ciclo donde la baja adopción de pagos digitales limita la trazabilidad, impide la generación de historial crediticio y restringe el acceso a productos financieros más sofisticados.

De forma similar y a pesar de los avances regulatorios introducidos en los últimos años y la creciente participación de nuevos actores, el SPBV continúa enfrentando desafíos estructurales que obstaculizan su evolución hacia una infraestructura moderna, abierta e inclusiva. El Decreto 1692 de 2020 intentó fomentar la competencia y diversificación del ecosistema al permitir la entrada de nuevos adquirentes, incluidos actores no vigilados por la SFC; sin embargo, los requisitos regulatorios asociados, como los niveles exigidos de capital mínimo, las condiciones estrictas de separación de fondos y otras exigencias operativas, han resultado ser barreras de entrada particularmente restrictivas para las fintech, cuyo modelo de negocio suele basarse en estructuras más livianas y ágiles.

Como resultado, la apertura regulatoria no se ha traducido en una mayor penetración de actores ni en la dinamización esperada del mercado. Esta situación se ve agravada por una marcada concentración del sector en pocos jugadores dominantes, lo que restringe la competencia efectiva y perpetúa la dependencia de infraestructuras tradicionales. El Departamento Nacional de Planeación[38], en el CONPES 4004 de 2020, identificó como uno de los principales cuellos de botella del SPBV precisamente su limitada eficiencia operativa y su rezago tecnológico frente a los estándares internacionales.

Esta combinación de concentración, rigidez normativa y rezago técnico ha dificultado la adopción de innovaciones, frenado la entrada de modelos alternativos de adquirencia, y limitado el potencial del SPBV para expandir el acceso a servicios digitales de pago en poblaciones desatendidas. En un entorno donde las dinámicas del mercado exigen mayor interoperabilidad, agilidad y diversidad de soluciones, estos cuellos de botella estructurales representan un obstáculo crítico para la consolidación de un sistema de pagos más competitivo, eficiente e incluyente.

---

38 Departamento Nacional de Planeación (2020). CONPES 4005: Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4005.pdf

La estructura del sistema favorece la concentración en "jardines cerrados", es decir, redes en las que la mayoría de las transacciones ocurren entre cuentas de una misma entidad. Esta fragmentación reduce significativamente la utilidad de los medios digitales para los usuarios, ya que deben enfrentarse a mayores costos y procesos adicionales cuando intentan interactuar entre diferentes entidades financieras. En consecuencia, se refuerza la percepción de que el efectivo es más rápido, económico y universal, especialmente entre los segmentos de menores ingresos.

La percepción de altos costos y la falta de disponibilidad continua del servicio digital también se han identificado como barreras importantes para el usuario. Los servicios de pago digital no siempre operan en tiempo real, ni están disponibles de manera ininterrumpida, lo que resta confiabilidad al canal y genera fricciones en su uso cotidiano. Estas limitaciones no solo impactan la experiencia del consumidor, sino que también desalientan la adopción de herramientas digitales por parte de pequeños comercios o trabajadores informales, quienes continúan prefiriendo el efectivo por su inmediatez, ausencia de comisiones y simplicidad operativa.

El proyecto Bre-B se concibe como la respuesta estructural más ambiciosa para resolver los cuellos de botella que han limitado históricamente el desarrollo del sistema de pagos de bajo valor en Colombia. Su implementación busca superar las barreras de interoperabilidad, disponibilidad y eficiencia que han generado una alta dependencia del efectivo y una adopción fragmentada de los medios digitales. La arquitectura técnica propuesta, basada en el Mecanismo Operativo de Liquidación (MOL) para la liquidación en tiempo real y el Directorio Centralizado (DICE) para el direccionamiento eficiente de transferencias mediante alias digitales, representa un cambio de paradigma frente al sistema tradicional. Estos elementos no solo simplifican la experiencia del usuario, sino que eliminan la necesidad de conocer el número de cuenta del receptor, facilitando transacciones más accesibles, intuitivas y seguras. Sin embargo, como lo han demostrado experiencias internacionales, la tecnología por sí sola no garantiza la adopción masiva: es necesario acompañar esta infraestructura con decisiones regulatorias firmes, incentivos adecuados y una estrategia de inclusión digital.

Las experiencias de India y Brasil han ofrecido modelos concretos que sustentan los elementos clave para una implementación exitosa de sistemas de pagos inmediatos. En el caso de UPI en India, su éxito radica en una profunda integración con el sistema financiero, su carácter gratuito para los usuarios y su capacidad para operar de forma abierta e interoperable, lo que permitió alcanzar más de 15 mil millones de transacciones mensuales en 2024, cubriendo más del 81% del mercado de pagos digitales[39]. En Brasil, Pix se ha convertido en un símbolo de inclusión financiera

39 Bank for International Settlements. (2024). Faster digital payments: Global and regional perspectives. BIS Papers No. 152. Disponible en: https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap152.pdf

y transformación digital. Con más de 149 millones de usuarios individuales y 15 millones de empresas[40], ha demostrado que una interfaz simple, gratuita y disponible 24/7, sumada a la obligatoriedad para grandes emisores, puede generar cambios estructurales en el comportamiento de pago de la población. Entre 2020 y 2023, la proporción de transacciones en efectivo cayó del 42% al 22%[41], validando el impacto de un diseño regulatorio ambicioso y bien ejecutado. Bre-B retoma estos principios como referentes centrales, y su éxito dependerá en buena medida de replicar estos pilares adaptados al contexto colombiano.

En contraste, el caso de CoDi en México ofrece lecciones críticas que Bre-B debe evitar. A pesar de haber sido lanzado con objetivos similares en 2019, CoDi no logró escalar como se esperaba. Entre los factores determinantes de su bajo desempeño están la ausencia de una interoperabilidad real, su dependencia de que tanto el pagador como el receptor tuvieran cuentas bancarias, la baja cobertura tecnológica en zonas rurales y la falta de una estrategia efectiva de educación financiera. Cinco años después de su implementación, el sistema apenas superaba los 20,3 millones de cuentas registradas, con el 87% concentrado en solo tres entidades[42]. Esta experiencia subraya la importancia de adoptar una estrategia integral que incluya obligatoriedad para actores dominantes, promoción activa del sistema entre usuarios y comercios, así como una política pública que garantice conectividad, accesibilidad e incentivos en las regiones más desatendidas.

En este sentido, la recepción que ha tenido Bre-B en el ecosistema fintech es indicativa de su potencial transformador. El 68,4% de las empresas del sector lo consideran la medida regulatoria más necesaria para destrabar el sistema actual de pagos. Sin embargo, la incertidumbre sobre su obligatoriedad sigue siendo un obstáculo para su escalabilidad. La propuesta de la URF de exigir la participación de entidades con más de 1,5 millones de cuentas activas se perfila como una medida esencial para garantizar masa crítica, con este umbral se vincula al 90.2% de las cuentas de depósito y se fomenta la competencia y evitar un despliegue fragmentado que limite su impacto[43]. La oportunidad que representa Bre-B es única: no solo se trata de modernizar una infraestructura técnica, sino de diseñar una política pública de largo plazo que habilite un ecosistema de pagos interoperable, competitivo e inclusivo, capaz de reducir la dependencia del efectivo, fortalecer la trazabilidad financiera y habilitar nuevas capas de servicios para el desarrollo económico y social del país.

---

40 Bretas, P. (2023). "Pix já é mais usado que dinheiro no Brasil, revela pesquisa" ["Pix is already used more than cash in Brazil, study reveals"]. O Globo. Disponible en: https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2023/07/19/pix-ja-e-mais-usado-que-dinheiro-no-brasil

41 Sampaio, M. C., & Ornelas, J. R. H. (2024). Payment technology complementarities and their consequences on the banking sector: Evidence from Brazil's Pix. BIS Papers No. 152. Disponible en: https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap152_c.pdf

42 Banco de México. (2025). Estadísticas de la plataforma CoDi. Dispoible en: https://www.codi.org.mx/secundarias/estadisticas.html

43 Colombia Fintech. (2025). Fintech Snapshot - Pagos Digitales 2025. Disponible en: https://colombiafintech.co/contenidos-propios/pagos-digitales-2025/

De manera general, la transformación del ecosistema de pagos digitales en Colombia requiere una visión integral que combine eficiencia tecnológica, inclusión financiera y reformas estructurales tanto en el plano normativo como fiscal. Si bien las fintech han demostrado ser catalizadoras del cambio, aportando volumen, cobertura, agilidad e innovación, su impacto sigue limitado por la fragmentación del sistema, la escasa interoperabilidad, y un entorno tributario que penaliza el uso de medios electrónicos. La persistencia de redes cerradas, la concentración del SPBV en pocos actores y la falta de incentivos adecuados para comercios y usuarios perpetúan el dominio del efectivo y restringen la adopción de soluciones digitales en los segmentos más vulnerables. Frente a este panorama, la implementación efectiva de Bre-B ofrece una oportunidad estratégica para rediseñar la arquitectura de pagos del país, inspirada en modelos internacionales exitosos pero adaptada a las particularidades del contexto colombiano. Sin embargo, su despliegue debe estar acompañado de medidas concretas: obligatoriedad para actores dominantes, reducción de cargas impositivas, educación financiera y una agenda decidida de inclusión digital. Solo mediante una coordinación multisectorial sostenida será posible consolidar un sistema de pagos interoperable, confiable y universal, que habilite la formalización productiva, amplíe el acceso a servicios financieros y contribuya a la construcción de una economía más equitativa y moderna.

Infraestructura

La infraestructura de pagos digitales constituye el soporte técnico y operativo del ecosistema de transferencias electrónicas en Colombia. Su relevancia trasciende sectores, ya que actúa como la capa habilitadora para que los servicios de pagos digitales, adquirencia, procesamiento, conciliación, dispersión, links de pago, QR dinámicos, wallets interoperables y APIs abiertas puedan operar de forma eficiente, segura y en tiempo real. Esta infraestructura ha dejado de ser una función meramente bancaria para convertirse en un producto por derecho propio, con una lógica cada vez más cercana a la de la tecnología que a la de los servicios financieros tradicionales. En este contexto, la industria de pagos se está redefiniendo como una industria de infraestructura tecnológica que habilita interacciones digitales en todos los niveles de la economía, desde las microtransacciones cotidianas hasta servicios financieros integrados en sistemas empresariales.

El avance del país en la modernización del sistema de pagos de bajo valor ha sido significativo, liderado por el Banco de la República y la SFC. Sin embargo, el progreso en el front-end (la experiencia visible para el usuario) ha superado con creces el de la infraestructura subyacente. Aún persisten rasgos de fragmentación, redundancia tecnológica y dependencia de protocolos propietarios o sistemas cerrados diseñados para un entorno bancario tradicional. Esta disonancia representa uno de los principales

cuellos de botella para la escalabilidad del sistema, generando fricciones que limitan la expansión de servicios digitales más sofisticados o inclusivos.

Uno de los retos distintivos que enfrenta esta vertical es la fragmentación técnica de las soluciones. A falta de estándares operativos y tecnológicos de obligatorio cumplimiento, más allá de los esfuerzos recientes como ISO 20022 y RESTful para participantes del SPBVI, las plataformas tecnológicas desarrollan soluciones específicas que no siempre dialogan entre sí. Esta falta de armonización se traduce en duplicidad de desarrollos, costos de mantenimiento elevados y fricciones en la escalabilidad de nuevos productos. Por ejemplo, los módulos de conciliación, los gateways, los enrutadores de pagos y las capas de tokenización son frecuentemente diseñados sin criterios de compatibilidad, lo que obstaculiza una visión de infraestructura como servicio verdaderamente modular y reutilizable.

La especialización tecnológica que se ha fomentado en la última década, con la aparición de PSPs, agregadores, procesadores y proveedores de APIs, ha sido positiva para la diversidad del ecosistema, pero también ha dado lugar a asimetrías de calidad, disponibilidad y seguridad. Muchos actores nuevos carecen de certificaciones internacionales, marcos robustos de continuidad operativa o prácticas de observabilidad y monitoreo avanzado. Esto ha generado una percepción de volatilidad técnica entre algunos participantes del sistema, especialmente cuando los niveles de redundancia, control de versiones o cumplimiento con protocolos de ciberseguridad son limitados. Esta situación se agrava al no contar con un marco común de requerimientos mínimos para proveedores de servicios de infraestructura crítica, lo que abre una brecha de riesgo operativo entre plataformas tradicionales y emergentes.

La gobernanza del ecosistema de infraestructura también representa un desafío. A diferencia de otros sectores donde existen consorcios, cámaras de compensación o entidades aglutinadoras de estándares (como en telecomunicaciones o energía), en la infraestructura de pagos digitales en Colombia se carece de una instancia de coordinación técnica sectorial con mandato vinculante. Esto ha dado lugar a decisiones técnicas desarticuladas, ciclos de implementación heterogéneos y baja transparencia en la gestión de incidentes. La falta de canales formales para compartir eventos de seguridad, actualizaciones de protocolos o ciberamenazas específicas limita la capacidad colectiva de respuesta frente a eventos de disrupción o fraude sistemático. La construcción de mecanismos de gobernanza técnica colaborativa es aún una deuda pendiente para el ecosistema.

La carga de integración con infraestructuras tradicionales constituye otro punto crítico. Muchas fintechs proveedoras de infraestructura deben conectarse con bancos, redes de tarjetas o entes estatales utilizando especificaciones antiguas, procesos manuales o APIs mal documentadas. Esto reduce la velocidad de go-to-market, genera sobrecostos en procesos de

homologación y limita la innovación incremental. Aunque existen ejemplos de colaboración eficaz, como en ciertos modelos de adquirencia embebida o procesamiento interoperable, siguen predominando las integraciones punto a punto, poco escalables y difíciles de replicar para nuevos productos o actores. La ausencia de un ecosistema de APIs públicas robusto –más allá de lo exigido en esquemas específicos de SPBVI u open finance– obstaculiza la orquestación eficiente de servicios digitales.

En cuanto al entorno económico del segmento, se enfrentan dificultades asociadas a la sostenibilidad de los modelos de negocio. Muchas fintechs operan con márgenes reducidos, esquemas de subsidio cruzado o dependencia excesiva de ingresos transaccionales. Esto restringe su capacidad para invertir en resiliencia técnica, redundancia, automatización o actualizaciones de software, lo que compromete su estabilidad operativa. La falta de modelos de compensación por disponibilidad o de esquemas de monetización basados en capacidad utilizada refuerza esta vulnerabilidad.

El desequilibrio territorial es otro de los obstáculos estructurales. Mientras las ciudades principales cuentan con alta redundancia tecnológica, múltiples proveedores y acceso a conectividad de calidad, las zonas rurales y municipios intermedios permanecen excluidos. El 88% de las fintechs reporta que menos del 2.5% de sus usuarios proviene de zonas rurales[44]. Esta concentración urbana limita la expansión de casos de uso como pagos agrícolas, transferencias sociales o digitalización del comercio local, afectando tanto a la inclusión financiera como a la eficiencia del gasto público.

En paralelo, la infraestructura digital sufre una obsolescencia silenciosa. Muchas plataformas pioneras en la década pasada enfrentan hoy dificultades para escalar, integrarse o mantenerse seguras. La falta de prácticas modernas como infraestructura como código, observabilidad avanzada o despliegue continuo impide su actualización ágil. Incluso jugadores grandes, que prestan servicios esenciales al sistema financiero, operan sin hojas de ruta tecnológicas claras, lo cual amenaza su competitividad futura.

La regulación tampoco ha logrado resolver las asimetrías en el ecosistema. Existen diferencias significativas entre los requisitos exigidos a diferentes tipos de PSPs. Algunos actores deben contar con licencia de la SFC, mientras que otros pueden operar sin ella, lo que crea incertidumbre sobre la proporcionalidad del marco normativo. Además, los riesgos tecnológicos, operativos y de ciberseguridad aún no son tratados con un enfoque integral en la regulación. Esto se refleja en una baja inversión relativa en ciberseguridad: más del 43% de las fintechs dedica menos del

44 Colombia Fintech. (2025). Fintech Snapshot - Pagos Digitales 2025. Disponible en: https://colombiafintech.co/contenidos-propios/pagos-digitales-2025/

5% de su presupuesto a este rubro, una cifra preocupante considerando su papel como proveedores de servicios esenciales[45].

A esto se suma la necesidad de una mayor alineación institucional. Aunque existen avances regulatorios y técnicos, Colombia carece aún de una estrategia nacional coherente que combine interoperabilidad obligatoria, incentivos fiscales, digitalización de pagos G2C, modernización de subsidios y aprovechamiento de la infraestructura fintech para mejorar la eficiencia del gasto público. La desconexión entre plataformas públicas como RADIAN y soluciones privadas de pago revela redundancias tecnológicas, desconocimiento del potencial de las herramientas existentes y una oportunidad desaprovechada para crear sinergias público-privadas.

En síntesis, el segmento de infraestructura de pagos digitales en Colombia ha alcanzado una madurez incipiente y es una pieza clave para la transformación del sistema económico. Sin embargo, su consolidación enfrenta retos complejos de carácter técnico, normativo, competitivo y territorial. Avanzar hacia un sistema de pagos más abierto, resiliente, escalable y coordinado será esencial para asegurar que la digitalización financiera cumpla su promesa de inclusión, eficiencia y transparencia. Para ello, se requiere una acción decidida del Estado, una visión compartida por el ecosistema y un marco regulatorio adaptado a los desafíos del siglo XXI.

Infraestructura Pública Digital como palanca para la Modernización del SPBV

A pesar de los avances alcanzados en la modernización del sistema de pagos de bajo valor y en la creciente sofisticación del front-end transaccional, la infraestructura subyacente continúa mostrando limitaciones vinculadas a su naturaleza predominantemente privada y a la ausencia de rieles públicos interoperables. Esta tensión entre una capa visible cada vez más moderna –basada en adquirencia digital, procesamiento en tiempo real, wallets interoperables, APIs abiertas y QR dinámicos– y una base operativa aún fragmentada ilustra un desafío común en diversos mercados emergentes: el ecosistema avanza más rápido que los cimientos sobre los cuales se soporta.

Precisamente por ello, y siguiendo los lineamientos del CCAF[46] - *Digital Public Infrastructure and Digital Financial Services: Convergence, Landscape*

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

46 CCAF. (2025). Digital Public Infrastructure and Digital Financial Services: Convergence, Landscape and Regulatory Considerations. Cambridge Centre for Alternative Finance. Disponible en: https://www.jbs.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2025/07/2025-ccaf-digital-public-infrastructure-and-digital-financial-services.pdf

and Regulatory Considerations, se vuelve fundamental analizar cómo la Infraestructura Pública Digital (en adelante "DPI" por sus siglas en inglés) puede ofrecer una respuesta estructural y sostenible a limitaciones que el mercado privado, por diseño, no está en capacidad de resolver plenamente.

La industria de pagos se está transformando aceleradamente en una industria de infraestructura tecnológica, pero esa transición no se consolida plenamente cuando los rieles que sostienen el sistema permanecen heterogéneos, con niveles dispares de calidad, estandarización y gobernanza. Este fenómeno no es exclusivo de Colombia: el CCAF documenta que cuando la infraestructura de pagos se deja exclusivamente en manos privadas, tiende a replicar patrones estructurales de fragmentación, escalabilidad limitada y costos elevados, precisamente porque los actores individuales carecen de incentivos para invertir en plataformas interoperables, abiertas y reutilizables que funcionen como bienes públicos.

Elementos como identidad digital robusta, autenticación de bajo costo, directorios interoperables, mensajería estandarizada, liquidación segura o compartición de datos son fundamentales para la eficiencia de un ecosistema de pagos, pero no generan retornos privados inmediatos, por lo que suelen quedar subdesarrollados. Esta brecha de incentivos es uno de los principales argumentos que sustentan el surgimiento internacional de la DPI: si la infraestructura es esencial para todos, su provisión no puede depender exclusivamente del interés económico de unos pocos.

En mercados donde la infraestructura de pagos ha sido dejada a la lógica privada, surgen dos fenómenos que el CCAF considera estructurales: la fragmentación técnica y la concentración competitiva. La fragmentación técnica se manifiesta en la coexistencia de múltiples esquemas, APIs cerradas, protocolos propietarios, integraciones punto a punto y duplicación de capas tecnológicas. Este fenómeno se observa de forma similar en Colombia, donde no existe aún un estándar obligatorio que articule tokenización, conciliación, enrutamiento, interoperabilidad QR, mensajería transaccional y módulos de control bajo un mismo marco operativo. Aunque la diversidad del ecosistema es positiva, la ausencia de rieles comunes genera fricciones, incrementa la complejidad operativa y dificulta la escalabilidad de pagos de bajo valor, que requieren simplicidad, bajo costo y alta estandarización para alcanzar masa crítica.

El segundo fenómeno, la concentración competitiva, deriva de poderosos efectos de red: los usuarios tienden a agruparse en plataformas que ya cuentan con escala, mejor experiencia de usuario o mayor cobertura. Esto crea condiciones para que un pequeño número de actores domine el mercado (incluso en presencia de múltiples proveedores habilitados), lo que en varios mercados ha llevado a que la capa de interacción con el usuario termine concentrándose en unas pocas plataformas tecnológicas capaces de capturar la mayor parte del tráfico. Este patrón no solo afecta la

competencia, sino que genera riesgos sistémicos asociados a puntos únicos de falla, fallas operativas amplificadas, dependencia de infraestructura que no es pública y un creciente poder de negociación por parte de ciertos proveedores capaces de imponer estándares de facto.

Además, el CCAF advierte sobre los riesgos derivados de la asimetría en el control de los datos, especialmente cuando estos quedan en manos de plataformas privadas que no están sujetas a gobernanzas abiertas ni mecanismos de supervisión equiparables a los que rigen en infraestructuras públicas o financieras centrales. La creciente importancia de los datos en esquemas de open finance, direccionamiento inteligente de pagos, scoring alternativo o sistemas digitales de identidad significa que la arquitectura de gobernanza debe garantizar neutralidad, seguridad y privacidad desde el diseño. De lo contrario, se generan riesgos de vigilancia comercial, apropiación exclusiva de datos y desigualdad en el acceso a información clave para la competencia.

Frente a estas limitaciones estructurales, la Infraestructura Pública Digital emerge como un modelo especialmente adecuado para garantizar eficiencia, competencia, inclusión y resiliencia en los sistemas de pagos de bajo valor. La DPI parte de un principio central: ciertas funciones esenciales del ecosistema digital deben operar como bienes públicos. Esto no implica estatizar la industria, sino reconocer que existen "bloques de construcción digitales fundamentales" que deben ser provistos bajo principios de neutralidad, apertura, seguridad y accesibilidad universal.

Entre estos bloques se destacan: (i) identidad digital interoperable; (ii) autenticación de bajo costo; (iii) mensajería estándar; (iv) sistemas de pago rápidos (FPS) de acceso abierto; (v) mecanismos de liquidación seguros; y (vi) marcos de compartición de datos bajo gobernanza pública y reglas técnicas abiertas. Cuando estas piezas existen, los proveedores privados pueden innovar a menor costo, con menor riesgo y con mayor velocidad.

La DPI corrige los problemas de incentivos del mercado privado porque permite que el costo de construir la infraestructura fundacional se distribuya de manera colectiva, mientras que los beneficios se multiplican a lo largo del ecosistema. Esta lógica explica por qué sistemas como Pix en Brasil y UPI en India han tenido efectos transformadores. En Brasil, Pix funciona sobre rieles públicos gobernados por el Banco Central, donde la liquidación en dinero del banco central elimina el riesgo de contraparte –algo que no ocurre en ecosistemas privados–, y donde la mensajería estandarizada permite que cualquier PSP, fintech o banco pueda conectarse sin requerir integraciones bilaterales costosas. Esto redujo la barrera de entrada para nuevos actores, aceleró la innovación y expandió la adopción de pagos digitales en sectores tradicionalmente marginados.

En India, la DPI se estructura alrededor de India Stack, una arquitectura modular que integra identidad digital (Aadhaar), autenticación (eKYC), pagos (UPI) y compartición de datos (Account Aggregator/OCEN). La eficiencia alcanzada en esa integración permitió reducciones de costos sin precedentes: el proceso de verificación de identidad pasó de alrededor de INR 1.000 a INR 5, un cambio que posibilitó la apertura masiva de cuentas para poblaciones antes excluidas. Asimismo, UPI opera con tarifas prácticamente nulas para los usuarios finales, eliminando barreras económicas a la adopción de pagos digitales y haciendo posible que pequeños comerciantes, trabajadores informales y hogares de bajos ingresos utilicen pagos instantáneos como instrumento cotidiano.

Un componente esencial de la DPI, subrayado por el CCAF, es la gobernanza activa. La tecnología por sí sola no evita la concentración; lo hace la manera en que el sistema se administra. India entendió esto al establecer un límite de participación de mercado del 30% por proveedor en UPI, una medida diseñada para mitigar riesgos de dominancia derivados de los efectos de red. Brasil, por su parte, creó el Pix Forum, un mecanismo de coordinación técnica continua entre el regulador y la industria, que permite actualizar estándares, gestionar riesgos y mejorar la resiliencia de manera colectiva. Este tipo de gobernanza colaborativa es crucial para garantizar que la DPI evolucione con las necesidades del ecosistema sin comprometer su neutralidad.

La DPI también facilita la innovación combinatoria, un concepto central del CCAF: al proveer rieles comunes –identidad, pagos, autenticación, datos–, las empresas pueden combinar módulos para crear nuevos productos sin requerir grandes inversiones en infraestructura básica. Esto se evidencia en India con el surgimiento de nuevas formas de crédito, modelos de adquirencia embebida, billeteras interoperables y servicios de valor agregado que se apalancan en la disponibilidad de datos transaccionales estandarizados. Esta lógica es particularmente relevante para pagos de bajo valor, que requieren bajos costos de operación y capacidad de integrar diversos servicios alrededor de un mismo usuario.

Además, la DPI amplifica la inclusión territorial, ya que permite que regiones con baja conectividad cuenten con mecanismos offline, esquemas simplificados de onboarding y procesos de autenticación de bajo costo, reduciendo las barreras que impiden que zonas rurales participen de la economía digital. Esto contrasta con la lógica privada, donde los proveedores priorizan zonas de alta demanda, dejando territorios con baja rentabilidad sin cobertura adecuada.
En conjunto, estas piezas permiten concluir que la DPI no es solo una respuesta incremental a problemas operativos, sino un cambio de paradigma en la arquitectura del sistema de pagos. En lugar de intentar resolver la fragmentación, la falta de estandarización, la concentración o los desafíos de gobernanza de manera aislada, la DPI propone una solución transversal

que reorganiza los incentivos, introduce rieles públicos abiertos, reduce los costos estructurales, democratiza el acceso y aumenta la resiliencia sistémica. Bajo este enfoque, la competencia no gira en torno a quién controla el ecosistema, sino a quién ofrece mejor servicio sobre un conjunto común de infraestructuras fundacionales.

Por ello, la conclusión estratégica es clara: para que Colombia consolide un sistema de pagos de bajo valor verdaderamente escalable, interoperable, resiliente e inclusivo, es necesario avanzar hacia un modelo alineado con los principios de la Infraestructura Pública Digital, tal como lo plantea el CCAF. La DPI no desplaza al sector privado; lo potencia. Reduce costos, amplia la cobertura, mitiga riesgos de concentración, brinda certidumbre regulatoria y acelera la innovación. Su adopción permitiría transformar los pagos digitales en un bien público, una capa universal disponible para cualquier actor y capaz de soportar la transformación económica y social del país.

C. Propuestas sobre los pagos del Sistema de Pagos de Bajo Valor

Propuesta 1

Autonomía del Adquirente No Vigilado: Potenciando el SPBV más allá de la delegación

Explicación

La arquitectura del Sistema de Pagos de Bajo Valor reconoce al adquirente, vigilado y no vigilado, como un actor fundamental para ampliar el acceso, dinamizar la competencia y facilitar que nuevos comercios y proveedores ingresen al ecosistema de pagos digitales. Sin embargo, la definición actual restringe el rol de los PSP a funciones realizadas exclusivamente por delegación del adquirente o del emisor, lo que limita la capacidad del adquirente no vigilado para desarrollar operaciones que, en la práctica, ya forman parte de su actividad natural en esquemas de recaudo, dispersión e interoperabilidad técnica.

Con el fin de modernizar el marco regulatorio y alinearlo con la realidad operativa del mercado, se propone ajustar la definición normativa para permitir que el adquirente no vigilado pueda procesar órdenes de pago por iniciativa propia, incluso fuera del SPBV, siempre dentro de su ámbito funcional y respetando los estándares de seguridad y supervisión previstos en el Decreto 2555 de 2010. Este ajuste reconoce su papel como habilitador de innovación y como catalizador para la expansión de soluciones de pago más ágiles y competitivas.

Propuesta

Modificación del artículo 2.17.1.1.1 del Título 1 del Libro 17 del Decreto 2555 de 2010 para que la definición de Proveedores de servicios de pago también comprenda que, dentro de su operación, pueden procesar órdenes de pago por fuera de SPBV.

Redacción del artículo 2.17.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010 actual	Redacción del artículo 2.17.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010 propuesto
*"**ARTÍCULO 2.17.1.1.1. Definiciones.** Para efectos del presente Libro se adoptan las siguientes definiciones:* *(...)* ***20. Proveedores de servicios de pago:** Agente del sistema de pago que por delegación del adquirente o la entidad emisora desarrolla una o varias de sus funciones. Se incluye dentro de esta definición, entre otros, al procesador emisor, al procesador adquirente, al agregador y al proveedor de tecnologías de acceso."*	*"**ARTÍCULO 2.17.1.1.1. Definiciones.** Para efectos del presente Libro se adoptan las siguientes definiciones:* *(...)* ***20. Proveedores de servicios de pago:** Agente del sistema de pago que por delegación del adquirente o la entidad emisora desarrolla una o varias de sus funciones. Se incluye dentro de esta definición, entre otros, al procesador emisor, al procesador adquirente, al agregador y al proveedor de tecnologías de acceso.* ***20A. Adquirente no vigilado con facultad de procesamiento autónomo: Adquirente no vigilado autorizado para procesar, por iniciativa propia, órdenes de pago o de transferencia de fondos que se deriven de actividades de recaudo, dispersión o interoperabilidad técnica, siempre que dichas operaciones no impliquen la oferta de productos de depósito ni funciones reservadas a entidades vigiladas. Estas operaciones podrán realizarse dentro o fuera del SPBV, de acuerdo con su naturaleza técnica, observando los estándares operativos, de seguridad y de trazabilidad definidos en la regulación aplicable."***

Justificación

Habilitar al adquirente no vigilado para procesar determinadas órdenes de pago por iniciativa propia responde a una necesidad concreta del ecosistema: reconocer actividades que hoy se ejecutan legítimamente, como recaudos, dispersión de recursos e interoperabilidad técnica en sistemas cerrados, pero que no cuentan con un encuadre normativo claro. La regulación actual define al proveedor de servicios de pago únicamente como

un actor que opera por delegación del adquirente o del emisor, lo que genera un vacío jurídico frente a funciones que, en la práctica, realizan algunos adquirentes no vigilados bajo esquemas operativos que no comprometen la seguridad del sistema ni implican captación de recursos.

Establecer explícitamente que el adquirente no vigilado puede procesar órdenes de pago por iniciativa propia permite alinear la regulación con la realidad operativa del mercado y fortalecer la eficiencia del sistema de pagos, sin alterar las funciones que la regulación reserva exclusivamente para entidades vigiladas. Este ajuste facilita la innovación en actividades de bajo riesgo regulatorio y alto impacto económico, como pagos de comercio electrónico, billeteras digitales y soluciones de recaudo, y promueve condiciones más competitivas entre actores que hoy enfrentan limitaciones normativas pese a contar con capacidades técnicas consolidadas.

La creación de una categoría específica para el "adquirente no vigilado con facultad de procesamiento autónomo" ofrece un marco de actuación claro, proporcional y compatible con el funcionamiento del SPBV. Al delimitar expresamente que estas actividades no implican la creación de productos de depósito ni funciones de entidad financiera, se preserva la integridad del sistema mientras se habilitan innovaciones necesarias para un ecosistema de pagos más dinámico e inclusivo. Este enfoque regulatorio aporta claridad jurídica, incentiva la competencia en segmentos que no representan riesgos sistémicos y alinea el marco normativo colombiano con tendencias internacionales que promueven modelos abiertos, interoperables y tecnológicamente flexibles.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir un **Decreto** por el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**.

Entidades responsables:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- SFC.
- URF.

Propuesta 2

Potenciar el rol del Adquirente No Vigilado: incursión en los sistemas cerrados de pago

Explicación

La regulación vigente del Sistema de Pagos de Bajo Valor no define con claridad el alcance de las actividades que puede desempeñar un adquirente no vigilado dentro de esquemas de pago cerrados, donde el emisor, el adquirente y el comercio operan bajo una misma red no interoperable. Esta falta de precisión ha generado interpretaciones restrictivas por parte de la SFC, que han impedido que entidades como las Compañías de Financiamiento (que actúan como adquirentes en el SPBV) puedan asumir simultáneamente el rol de agregadores dentro de modelos cerrados, pese a que una lectura literal del Decreto 1692 permite esa posibilidad.

Aclarar normativamente que el adquirente no vigilado puede desempeñar múltiples funciones dentro de sistemas cerrados de pago, bajo condiciones objetivas y proporcionadas al riesgo, eliminaría la incertidumbre jurídica actual y habilitaría la expansión de modelos de negocio eficientes en contextos donde la interoperabilidad inmediata no es necesaria. Con ello se promueve la innovación, se amplían las opciones para comercios y usuarios, y se dinamiza la competencia dentro del ecosistema de pagos.

Propuesta

Instruir al Gobierno Nacional para que, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público junto con la SFC y la URF expidan la regulación pertinente a los sistemas de pago cerrados en el siguiente sentido:

Opción 1.

*"**Artículo XX. Armonización de los requisitos aplicables a sistemas de pago cerrados.** El Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Superintendencia Financiera de Colombia y la Unidad de Regulación Financiera, expedirá la regulación necesaria para armonizar los requisitos aplicables a los diferentes modelos de provisión de servicios de pago, incluyendo los sistemas de pago cerrados. Para estos efectos, se establecerán criterios objetivos que permitan a las entidades vigiladas operar de manera simultánea como adquirentes y agregadores en esquemas no interoperables, siempre que se garantice la protección del consumidor, la transparencia operativa y la mitigación de riesgos.".*

Opción 2.

Modificación del artículo 2.17.1.1.1 del Título 1 del Libro 17 del Decreto 2555 de 2010 para que la definición de Proveedores de servicios de pago también comprenda que, dentro de su operación, pueden procesar órdenes de pago por fuera de SPBV.

Redacción del artículo 2.17.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010 actual	Redacción del artículo 2.17.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010 propuesto
*"**ARTÍCULO 2.17.1.1.1. Definiciones.** Para efectos del presente Libro se adoptan las siguientes definiciones:* ***2. Adquirente:** Agente que desarrolla la actividad de adquirencia.* (...)"	*"**ARTÍCULO 2.17.1.1.1. Definiciones.** Para efectos del presente Libro se adoptan las siguientes definiciones:* ***2. Adquirente:** Agente que desarrolla la actividad de adquirencia.* ***El adquirente no vigilado podrá ejercer simultáneamente las funciones de adquirencia y agregación dentro de sistemas de pago cerrados, entendidos como aquellos en los que el emisor, el adquirente y el comercio operan bajo una misma red no interoperable. La Superintendencia Financiera de Colombia establecerá, mediante instrucción de carácter general, los requisitos operativos y de gestión de riesgos aplicables para el ejercicio concurrente de estos roles.*** (...)"

Justificación

La regulación vigente del SPBV no ofrece lineamientos claros sobre el rol que puede desempeñar el adquirente no vigilado dentro de sistemas de pago cerrados, entendidos como aquellas redes no interoperables donde el emisor, el adquirente y el comercio pertenecen a la misma infraestructura. Esta ausencia de precisión normativa ha derivado en conceptos restrictivos de la SFC que impiden que entidades como las Compañías de Financiamiento puedan ejercer de manera simultánea las funciones de adquirencia y agregación, pese a que una lectura literal del Decreto 1692 de 2020 permitiría esa actuación integrada. La consecuencia es la existencia

de un vacío regulatorio: dichas operaciones, al no cursarse por el SPBV, quedan fuera del perímetro normativo, lo que genera incertidumbre jurídica, limita el diseño de modelos cerrados y debilita la capacidad de la regulación para guiar su desarrollo seguro.

Este problema se acentúa porque los sistemas cerrados pueden cumplir funciones útiles en sectores específicos como comercios minoristas, plataformas digitales, ecosistemas empresariales o programas de fidelización, donde el carácter no interoperable responde a necesidades operativas legítimas. No obstante, la falta de reconocimiento expreso de su estructura y de las funciones concurrentes que puede desempeñar el adquirente no vigilado inhibe la innovación, restringe la competencia y genera asimetrías frente a actores internacionales que sí operan bajo marcos claros para redes cerradas.

La experiencia comparada demuestra que este tipo de operaciones son plenamente reconocidas y reguladas bajo esquemas diferenciados. En la Unión Europea, la Directiva PSD2 (Directiva 2015/2366) contempla la exclusión de los instrumentos de red limitada, como tarjetas regalo, vales de alimentación, tarjetas de transporte o de combustible, siempre que su uso esté acotado. Sin embargo, exige que los proveedores notifiquen al regulador cuando el volumen anual de operaciones exceda un millón de euros (art. 3.k y considerando 13). Esto permite mantener la flexibilidad operativa para instrumentos cerrados, pero integra salvaguardas cuando adquieren relevancia sistémica. El razonamiento del Parlamento y del Consejo es claro: incluso los instrumentos excluidos pueden alcanzar volúmenes significativos y ofrecer miles de productos o servicios distintos, lo que incrementa los riesgos para los consumidores y genera desventajas competitivas para los operadores regulados si no se aplican mecanismos proporcionales de supervisión[47].

De manera similar, el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, a través del *Financial Crimes Enforcement Network* (FinCEN por sus siglas en inglés), establece un tratamiento diferenciado para instrumentos de pago según su nivel de riesgo. Los programas *open loop prepaid* y *closed loop prepaid*, cuentan con una exención regulatoria siempre que su utilización no supere los USD 2.000 por dispositivo en un solo día (31 CFR §1010.100(ff)(4)). FinCEN considera que los instrumentos cerrados de bajo valor presentan un riesgo marginal para el lavado de activos, por lo que imponerles el régimen completo aplicable a los *Money Services Businesses* sería desproporcionado. No obstante, cuando superan dicho umbral, se exige la implementación de programas de cumplimiento AML, procedimientos KYC y reportes de operaciones sospechosas, cerrando la puerta a que los sistemas cerrados de alto valor funcionen como "canales paralelos" al sistema regulado[48].

47 Unión Europea. Directiva (UE) 2015/2366 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre servicios de pago (PSD2), arts. 3.k y considerando 13.

48 Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN). Final Rule – Definitions and Other Regulations Relating to Prepaid Access. Federal Register, Vol. 76, No. 146 (29 de julio de 2011), 31 CFR §1010.100(ff)(4).

Los casos europeo y estadounidense evidencian una orientación regulatoria común: permitir el desarrollo de sistemas cerrados como mecanismos legítimos de innovación, consumo y competencia, pero introducir salvaguardas que los integren progresivamente al perímetro regulatorio cuando su escala o complejidad lo ameriten. En contraste, el marco colombiano no define con claridad cómo deben actuar los adquirentes no vigilados en estos entornos ni qué actividades pueden desplegar simultáneamente, generando un vacío que limita la evolución natural del mercado.

Aclarar normativamente que el adquirente no vigilado puede desempeñar, de manera concurrente, las funciones de adquirente y agregador dentro de sistemas cerrados de pago permitirá reducir la incertidumbre jurídica, alinear al país con las mejores prácticas internacionales y habilitar modelos de negocio innovadores que amplíen la oferta de medios de pago para comerciantes y usuarios. Esto contribuirá a un ecosistema más competitivo, seguro y eficiente, en el que las reglas claras permitan que modelos cerrados se desarrollen bajo estándares proporcionales sin frenar su potencial transformador para la industria.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Opción 1:

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades responsables:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Superintendencia Financiera de Colombia.
- Unidad de Regulación Financiera.

Opción 2:

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir un **Decreto** por el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**.

Entidades responsables:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Superintendencia Financiera de Colombia.
- Unidad de Regulación Financiera.

Propuesta 3

Reduciendo cargas, adquirentes como PSPs

Explicación

Actualmente no existe claridad sobre la posibilidad de que un Adquirente pueda actuar como PSP dentro del SPBV. Esto representa una barrera regulatoria de cara a las operaciones autorizadas para los Adquirentes y, consecuentemente, los obliga a crear estructuras societarias innecesarias para poder realizar las operaciones del PSP en el SPBV.

Propuesta

Incluir el siguiente párrafo en el artículo 2.17.3.1.1. del Decreto 2555 de 2010 para autorizar a los Adquirentes puedan actuar como PSP de otros Adquirentes y Emisores, de la siguiente manera:

Redacción del artículo 2.17.3.1.1. del Decreto 2555 de 2010 actual	Redacción del artículo 2.17.3.1.1. del Decreto 2555 de 2010 propuesto
*"**ARTÍCULO 2.17.3.1.1. De la adquirencia.** La actividad de adquirencia podrá ser desarrollada por los establecimientos de crédito, las sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos - SEDPES y por sociedades no vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.".*	*"**ARTÍCULO 2.17.3.1.1. De la adquirencia.** La actividad de adquirencia podrá ser desarrollada por los establecimientos de crédito, las sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos - SEDPES y por sociedades no vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.* ***Parágrafo. Los Adquirentes, vigilados y no vigilados, están autorizados para actuar como proveedores de servicios de pago de otros adquirentes y entidades emisoras en el sistema de pagos de bajo valor."***

Justificación

La regulación vigente del SPBV, en particular el artículo 2.17.3.1.1 del Decreto 2555 de 2010, define la actividad de adquirencia y establece los tipos de entidades que pueden ejercerla. Sin embargo, dicho artículo no contempla de manera expresa que un adquirente pueda prestar servicios propios de un PSP a otros adquirentes o emisores dentro del SPBV. Tampoco establece una prohibición. Esta ausencia de regulación positiva genera un vacío normativo respecto del alcance de la actividad y obliga a que la determinación de si un adquirente puede actuar como PSP dependa de interpretaciones del texto, en lugar de una habilitación clara en la norma.

La incorporación de un parágrafo que autorice expresamente a los adquirentes, vigilados y no vigilados, a actuar como PSP de otros participantes resolvería esta indeterminación. Una habilitación explícita permite que la actividad esté descrita de forma positiva en la regulación y que exista certeza jurídica sobre su legitimidad, lo cual favorece una aplicación más coherente y transparente del régimen del SPBV. Esta claridad normativa no implica modificar las obligaciones prudenciales existentes, pues los adquirentes que ejerzan funciones de PSP continuarían sujetos al marco de riesgos, gobierno corporativo, seguridad operacional y protección al usuario que ya les resulta aplicable bajo la regulación vigente.

Contar con una disposición expresa también facilita que la supervisión se enfoque en la correcta ejecución de las funciones autorizadas, dado que el regulador podría identificar de manera precisa los roles ejercidos por cada participante y aplicar los instrumentos de inspección, vigilancia y control sobre una base jurídica definida, sin necesidad de resolver previamente la controversia interpretativa sobre la permisibilidad de la actividad.

Finalmente, la inclusión del parágrafo contribuye a la coherencia del marco regulatorio del SPBV frente a estándares internacionales que reconocen la posibilidad de que un mismo actor desempeñe distintos roles en los sistemas de pago, siempre que exista claridad normativa sobre las funciones y obligaciones asociadas. Al describir explícitamente esta facultad, la regulación colombiana reduce la ambigüedad interpretativa, mejora la transparencia para los participantes y facilita el desarrollo ordenado de actividades dentro del perímetro regulado del SPBV, sin alterar los niveles de seguridad ni los criterios de protección al usuario actualmente exigidos.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Se requiere la expedición de un **Decreto** por parte del **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- SFC.
- URF.

Propuesta 4

Consejo Nacional de Pagos como entidad clave para transformar el sector

Explicación:

El Decreto 1069 del 15 de octubre de 2025 estableció el Consejo Nacional de Pagos como una instancia consultiva destinada a formular recomendaciones para el desarrollo del sistema de pagos en Colombia. Sin embargo, su carácter no vinculante y el alcance limitado de sus funciones impiden que esta figura opere como un verdadero mecanismo de gobernanza capaz de coordinar a las autoridades públicas y a los participantes del SPBV en torno a objetivos comunes de interoperabilidad, inclusión y eficiencia. Actualmente, el Consejo funciona como un foro de diálogo, pero no cuenta con facultades que permitan consolidar lineamientos estratégicos, hacer seguimiento obligatorio a su implementación o incidir de manera decisiva en la eliminación de barreras que afectan el funcionamiento del ecosistema de pagos.

La propuesta busca fortalecer la arquitectura del Consejo Nacional de Pagos para que evolucione desde un esquema consultivo hacia un órgano de coordinación estratégica con funciones obligatorias para las entidades públicas y privadas que participan en el sistema de pagos fomentando en cualquier caso la competencia al interior del mismo. Este ajuste responde a la necesidad de dotar al país de una instancia de alto nivel que asegure coherencia regulatoria, facilite la adopción de estándares comunes y garantice que las prioridades nacionales en materia de pagos digitales se materialicen de forma efectiva. En un contexto donde la infraestructura de pagos se expande rápidamente y surgen nuevos actores, un Consejo con facultades reforzadas permitiría consolidar una visión integral que promueva un ecosistema interoperable, seguro y competitivo, acorde con las exigencias técnicas y de política pública del país.

Propuesta:

Modificar el Decreto 1069 del 15 de octubre de 2025 con el fin de fortalecer el carácter y las funciones del Consejo Nacional de Pagos, transformándolo de una instancia consultiva no vinculante en un órgano de coordinación estratégica con competencias obligatorias para las entidades públicas y privadas que integran el SPBV de la siguiente manera:

Redacción del artículo 2.17.6.1.1. del Decreto 2555 de 2010 actual	Redacción del artículo 2.17.6.1.1 del Decreto 2555 de 2010 propuesto
*"**Artículo 2.17.6.1.1. Consejo Nacional de Pagos.** El Consejo Nacional de Pagos es una instancia consultiva no vinculante que sirve como foro de discusión y diálogo entre actores del sistema de pagos. Su objetivo es formular recomendaciones orientadas a promover el desarrollo del sistema de pagos en un ambiente de seguridad y estabilidad, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 21 de la Resolución Externa 6 de 2023 expedida por la Junta Directiva del Banco de la República y demás normas que la modifiquen o adicionen."*	*"**Artículo 2.17.6.1.1. Consejo Nacional de Pagos.** El Consejo Nacional de Pagos es una instancia **obligatoria y vinculante de coordinación estratégica del Sistema de Pagos de Bajo Valor y de los demás sistemas de pagos regulados en el presente Libro** ~~consultiva no vinculante~~ que sirve como foro de discusión y diálogo entre actores del sistema de pagos. ~~Su objetivo es formular recomendaciones orientadas a promover el desarrollo del sistema de pagos en un ambiente de seguridad y estabilidad.~~ **Sus decisiones constituirán lineamientos estratégicos de obligatorio cumplimiento para entidades públicas y privadas que participen en el Sistema de Pagos de Bajo Valor,** sin perjuicio de lo establecido en el artículo 21 de la Resolución Externa 6 de 2023 expedida por la Junta Directiva del Banco de la República y demás normas que la modifiquen o adicionen."*

Redacción del artículo 2.17.6.1.2 del Decreto 2555 de 2010 actual	Redacción del artículo 2.17.6.1.2 del Decreto 2555 de 2010 propuesto
"Artículo 2.17.6.1.2 Secretaría técnica. *La secretaría técnica será ejercida por la Unidad Administrativa Especial Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera –URF–, o quien haga sus veces. La secretaría técnica realizará la dirección, programación y evaluación de las sesiones temáticas.* *La secretaría técnica ejercerá la dirección, programación y ejecución y evaluación de esta instancia".*	***"Artículo 2.17.6.1.2 Secretaría técnica.*** *La secretaría técnica será ejercida por la Unidad Administrativa Especial Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera – URF–, o quien haga sus veces. La secretaría técnica realizará:* *i. La dirección, programación y evaluación de las sesiones temáticas.* *ii. ~~La secretaría técnica ejercerá~~ La dirección, programación y ejecución y evaluación de esta instancia.* ***iii. Publicar los acuerdos vinculantes adoptados por el Consejo.*** ***iv. Coordinar la verificación del cumplimiento de dichos acuerdos.*** ***v. Emitir informes semestrales sobre la implementación.*** ***vi. Requerir información técnica necesaria para el seguimiento de las decisiones adoptadas."***

Redacción del artículo 2.17.6.1.4 del Decreto 2555 de 2010 actual	Redacción del artículo 2.17.6.1.4 del Decreto 2555 de 2010 propuesto
*"**Artículo 2.17.6.1.4 Funciones.** El Consejo Nacional de Pagos tendrá las siguientes funciones:* 1. *Identificar perspectivas, posiciones y necesidades comunes de los actores del sistema de pagos.* 2. *Identificar necesidades regulatorias y no regulatorias para promover el acceso, la innovación y el desarrollo del sistema de pagos.* 3. *Discutir propuestas y proyectos normativos para promover el acceso, la innovación y el desarrollo del sistema de pagos.* 4. *Las demás que se establezcan en el reglamento."*	*"**Artículo 2.17.6.1.4 Funciones.** El Consejo Nacional de Pagos tendrá las siguientes funciones:* 1. *Identificar perspectivas, posiciones y necesidades comunes de los actores del sistema de pagos.* 2. *Identificar necesidades regulatorias y no regulatorias para promover el acceso, la innovación y el desarrollo del sistema de pagos.* 3. *Discutir propuestas y proyectos normativos para promover el acceso, la innovación y el desarrollo del sistema de pagos.* 4. ***Adoptar lineamientos estratégicos vinculantes para el desarrollo del sistema de pagos.*** 5. ***Adoptar estándares mínimos obligatorios de interoperabilidad, disponibilidad, seguridad, calidad del servicio, neutralidad técnica y protección al usuario.*** 6. ***Definir metas nacionales de pagos digitales y de interoperabilidad.*** 7. *Identificar barreras regulatorias, operativas o de competencia, y ordenar a las autoridades competentes la presentación de propuestas normativas o de supervisión en plazos definidos.* 8. *Emitir decisiones vinculantes orientadas a promover y proteger la competencia dentro del Sistema de Pagos de Bajo Valor.* 9. ~~4.~~ *Las demás que se establezcan en el reglamento."*

Redacción del artículo 2.17.6.1.7 del Decreto 2555 de 2010 actual	Redacción del artículo 2.17.6.1.7 del Decreto 2555 de 2010 propuesto
No existe.	*"Artículo 2.17.6.1.7 Procedimiento de adopción y cumplimiento de las decisiones del Consejo Nacional de Pagos. El Consejo Nacional de Pagos adoptará sus decisiones mediante acuerdos vinculantes, aprobados por mayoría simple de los integrantes con derecho a voto, de conformidad con lo dispuesto en el reglamento interno.* *Las decisiones del Consejo deberán ser publicadas por la Secretaría Técnica dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su adopción y serán de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas y privadas que integran el Sistema de Pagos de Bajo Valor, salvo que el acuerdo disponga un plazo distinto para su entrada en vigor.* *Las entidades públicas deberán emitir respuesta obligatoria a las decisiones del Consejo e implementar las medidas regulatorias, operativas o de supervisión necesarias para garantizar su cumplimiento, dentro de los plazos establecidos por el propio Consejo.* *Los participantes del sistema de pagos deberán implementar los acuerdos vinculantes adoptados y reportar periódicamente su grado de cumplimiento ante la Secretaría Técnica, conforme a los mecanismos que esta defina.* *El reglamento interno establecerá protocolos y mecanismos de control para prevenir el intercambio de información sensible y evitar conductas anticompetitivas o restrictivas."*

Justificación:

La consolidación del Consejo Nacional de Pagos como una instancia con facultades vinculantes resulta necesaria para superar las limitaciones del esquema consultivo vigente establecido en el Decreto 1069 de 2025 y establecer una arquitectura de gobernanza capaz de alinear, de manera efectiva, a las autoridades públicas y a los participantes del SPBV en torno a la consagración de los pagos digitales en Colombia. La ampliación de sus competencias permitiría materializar objetivos estratégicos como la interoperabilidad plena, la competencia efectiva en el SPBV, la inclusión financiera y la eficiencia operacional, todos ellos elementos indispensables para el adecuado funcionamiento del SPBV y de los demás sistemas regulados en el Libro 17 del Decreto 2555 de 2010. En ausencia de un órgano con capacidad decisoria, los avances regulatorios, técnicos y operativos dependen de iniciativas fragmentadas o voluntarias, lo que reduce la coherencia del marco de política pública y limita la capacidad de respuesta institucional ante los desafíos del ecosistema de pagos.

El fortalecimiento del Consejo como órgano con decisiones vinculantes permitiría establecer lineamientos estratégicos obligatorios, definir estándares técnicos mínimos, fijar metas nacionales de pagos digitales y coordinar la eliminación de barreras regulatorias y operativas. Asimismo, proporcionaría una plataforma institucional para integrar de forma estructurada a los actores del mercado, promover la competencia dentro del SPBV y garantizar la implementación efectiva de sus decisiones por parte de autoridades y participantes. Un diseño de esta naturaleza incrementa la certidumbre regulatoria, mejora la calidad de la supervisión y facilita la construcción de una hoja de ruta común para la modernización del sistema de pagos del país.

La experiencia comparada ofrece modelos útiles. En México, el Consejo Nacional de Inclusión Financiera articula a múltiples autoridades para definir políticas de acceso a servicios financieros, incluyendo aspectos asociados a los sistemas de pago. En la Unión Europea, el *Euro Retail Payments Board* (ERPB por sus siglas en inglés), promovido por el Banco Central Europeo, reúne a organizaciones que representan a consumidores, comercios minoristas, reguladores, bancos y entidades de pago, con el propósito de impulsar el desarrollo de un mercado integrado, competitivo e innovador de pagos minoristas en euros. Sus áreas de trabajo abarcan, entre otras, los pagos instantáneos, los servicios de iniciación de pagos, los pagos móviles P2P y los pagos sin contacto.

Estos modelos demuestran la relevancia de contar con órganos colegiados con capacidad de incidir en la definición de estándares y en la orientación estratégica del sistema de pagos, lo que refuerza la pertinencia de la reforma propuesta.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Superintendencia Financiera de Colombia.
- Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera.

Propuesta 5

Repensando los costos de la adquirencia: hacia un SPBV más incluyente y eficiente

Explicación:

La estructura actual del esquema de adquirencia en Colombia presenta barreras económicas para la adopción masiva de pagos digitales, especialmente en sectores como el comercio minorista, el transporte informal y los pequeños negocios. Esta problemática se debe, en parte, a los altos costos transaccionales derivados de: (i) las tarifas de intercambio (*interchange fees*) definidas, modificadas, e impuestas unilateralmente por franquicias internacionales a los adquirentes y (ii) llos agregadores a los comercios y la limitada competencia en ciertas verticales del ecosistema de pagos.

Estos costos fijos -no siempre transparentes en lo referente al punto (i) para los comercios- se traducen en un menor incentivo para aceptar medios de pago digitales, afectando directamente la inclusión financiera, la trazabilidad de las operaciones y la formalización de la economía.

Propuesta:

Instruir a la Superintendencia Financiera de Colombia, en coordinación con la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera, a expedir un marco regulatorio para optimizar los costos asociados a la Adquirencia de la siguiente forma:

"Artículo XX. *Estrategia para la optimización de costos de Adquirencia en el Sistema de Pagos de Bajo Valor: El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con la Superintendencia Financiera de Colombia y la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera, en ejercicio de sus*

funciones legales, diseñará y expedirá un marco regulatorio orientado a fomentar la transparencia en la estructura de los costos establecidos por los emisores y franquicias internacionales en el desarrollo de actividades de Adquirencia asociadas al Sistema de Pagos de Bajo Valor en Colombia en desarrollo y cumplimiento de los principios de libre competencia.

El marco regulatorio, entre otros asuntos, deberá contener: (i) la habilitación de esquemas de adquirencia especializados en sectores estratégicos; (ii) establecer lineamientos para la divulgación de tarifas de intercambio, intermediación y costos asociados establecidos por las marcas y emisores; y (iii) incentivos que fomenten la aceptación de pagos digitales en el territorio nacional".

Justificación:

La estructura de costos de la adquirencia continúa siendo uno de los principales obstáculos para la expansión de pagos digitales en Colombia, especialmente en segmentos donde los márgenes son reducidos y la informalidad es alta. La falta de transparencia en la formación de precios, las asimetrías competitivas entre adquirentes bancarios, no bancarios y agregadores, así como la limitada competencia en ciertas verticales del ecosistema, generan un entorno donde los comercios –particularmente los micro y pequeños– enfrentan costos de aceptación que desincentivan la transición desde el efectivo.

Esta situación afecta directamente la eficiencia del SPBV, reduce la penetración de pagos electrónicos y limita el avance en objetivos de política pública como la trazabilidad, la formalización y la inclusión financiera. Un esquema regulatorio que priorice la transparencia tarifaria, la eliminación de asimetrías y la promoción de competencia especializada permitiría corregir fricciones estructurales y generar condiciones más equitativas para todos los participantes.

La experiencia internacional demuestra que los Estados han adoptado diferentes mecanismos para corregir fallas de mercado asociadas a los costos de adquirencia y, en particular, a las tarifas de intercambio. En la Unión Europea, el Reglamento (UE) 2015/751 estableció límites máximos del interchange fee para tarjetas de débito y crédito como medida orientada a reducir los costos de aceptación para los comercios y promover un entorno más competitivo[49].

En Brasil, el Banco Central complementó la implementación de su sistema de pagos instantáneos con intervenciones procompetencia orientadas a aliviar la Merchant Discount Rate, incluidas restricciones a los niveles

49 Unión Europea – Reglamento (UE) 2015/751, sobre tasas de intercambio en pagos con tarjeta (arts. 3 y 4).

máximos de tarifas de intercambio en tarjetas de débito y prepago[50].

Estas referencias no sugieren replicar mecánicamente dichas intervenciones, pero sí evidencian que mejorar la eficiencia del mercado de adquirencia requiere medidas que incrementen la transparencia, reduzcan barreras de entrada, mitiguen la concentración en verticales específicas y alineen los incentivos para que los costos disminuyan de manera sostenible. A la luz de estos antecedentes, avanzar hacia un esquema de adquirencia más transparente, competitivo y especializado resulta coherente con estándares comparados y con las metas de inclusión y eficiencia del sistema nacional de pagos.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir un **Decreto** por parte del **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Superintendencia Financiera de Colombia.
- Unidad de Regulación Financiera

Propuesta 6

Un régimen de canalización claro para responder a la evolución de los PSP y el SPBV

Explicación:

En el marco regulatorio colombiano, la distinción entre "*captación*" y "*canalización*" de recursos de terceros presenta una ambigüedad jurídica que genera inseguridad para los modelos de negocio asociados al ecosistema de pagos. En particular, los PSP que manejan recursos de terceros enfrentan interpretaciones dispares sobre si sus actividades configuran captación ilegal o una simple canalización operacional, dependiendo del criterio del supervisor de turno.

En la práctica, distintos agentes del SPBV actúan como canalizadores de recursos de terceros cuando, por ejemplo, reciben fondos para ser dispersados a terceros. Ante esta situación, se requiere una armonización legal

50 Banco Central de Brasil – Resolução BCB nº 246/2022, que establece límites máximos a la tarifa de intercambio (TIC).

del tratamiento jurídico que recibe la recepción de recursos, con el fin de no encajar su operación en una que configure la captación ilegal de recursos del público y, en consecuencia, se establezca un marco legal funcional que brinde certeza sobre las operaciones realizadas.

Propuesta:

Opción 1.

Instruir al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con la Superintendencia Financiera de Colombia y la Unidad de Regulación Financiera a expedir normativa para regular el concepto de *"canalización de recursos"* de la siguiente forma:

*"**Artículo XX.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con la Superintendencia Financiera de Colombia y la Unidad de Regulación Financiera, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales deberán expedir dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, un marco regulatorio que establezca, entre otras, una definición clara, funcional y diferenciada de la canalización de recursos frente a la captación de recursos del público.".*

Opción 2.

Modificar el artículo 2.18.2.1. del Decreto 1068 de 2015 y, en consecuencia, el Decreto 2920 de 1982 de la siguiente forma:

Redacción del artículo 2.18.2.1. del Decreto 1068 de 2015 actual	Redacción del artículo 2.18.2.1. del Decreto 1068 de 2015 propuesto
*"**ARTÍCULO 2.18.2.1. Definición.** Para los efectos del Decreto 2920 de 1982, se entiende que una persona natural o jurídica capta dineros del público en forma masiva y habitual en uno cualquiera de los siguientes casos:* *(...)*	*"**ARTÍCULO 2.18.2.1. Definición.** Para los efectos del Decreto 2920 de 1982, se entiende que una persona natural o jurídica capta dineros del público en forma masiva y habitual en uno cualquiera de los siguientes casos:* *(...)* ***Parágrafo 3: Lo anterior sin perjuicio de la canalización de recursos, entendida como la administración temporal o la transferencia de fondos de terceros a un sujeto autorizado, exclusivamente en desarrollo de una orden de pago, la ejecución de un contrato de mandato, encargo o en ejercicio de una instrucción de pago emitida por el tercero. La canalización de recursos deberá garantizar, en todo caso, la segregación operativa y contable de los recursos, su trazabilidad y la restitución integral al beneficiario final.***

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Opción 1.

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Superintendencia Financiera de Colombia.
- Unidad de Regulación Financiera.

Opción 2.

Para hacer esta propuesta realidad se requiere que el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**, en coordinación con la **Superintendencia Financiera de**

Colombia y la **Unidad de Regulación Financiera**, expidan un **Decreto**.
Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Superintendencia Financiera de Colombia.
- Unidad de Regulación Financiera.

Propuesta 7
Un procedimiento de vinculación simplificado para un SPBV más accesible

Explicación:

Incluir una habilitación expresa para que las fintech vigiladas por la Superintendencia de Sociedades puedan vincular clientes de manera simplificada elimina una asimetría regulatoria injustificada con las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Propuesta:

Instruir a la Superintendencia Financiera a expedir un marco de regulación simplificado de la siguiente manera:

*"**Artículo XX**. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con la Superintendencia Financiera de Colombia y la Unidad de Regulación Financiera, deberá expedir máximos seis (6) meses después de la entrada en vigencia de la presente ley un marco regulatorio que permita a los Adquirentes, vigilados y no vigilados y Proveedores de Servicios de Pago, implementar esquemas de vinculación simplificada de clientes que, entre otras consideraciones, deberá tener en cuenta: (i) el monto transaccional; (ii) nivel de riesgo del cliente; y (iii) los criterios referentes a la debida diligencia atenuada.".*

Justificación:

La ausencia de una autorización expresa para las fintechs de implementar mecanismos de vinculación simplificada implica una barrera regulatoria para su capacidad de escalar, competir en el mercado y atender segmentos poblacionales que cuentan con una reducida inclusión financiera. Mientras que las entidades financieras tradicionales cuentan con marcos normativos que permiten aplicar procedimientos diferenciados según los niveles de riesgo o los montos transaccionales, las fintechs deben aplicar

procesos más rígidos o ambiguos, lo que genera fricciones innecesarias en la entrada de nuevos usuarios al ecosistema.

Permitir la vinculación simplificada bajo criterios objetivos y proporcionales al riesgo contribuiría a dinamizar el acceso y uso de servicios digitales de pago en Colombia, reduciendo costos operativos y tiempos de validación, sin comprometer la seguridad ni los principios de prevención de lavado de activos. Esta medida es coherente con las mejores prácticas internacionales y se alinea con los objetivos de política pública orientados a fomentar la innovación, ampliar la cobertura de los servicios financieros y promover un entorno regulatorio más equitativo para todos los participantes del sistema.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Superintendencia Financiera de Colombia.
- Unidad de Regulación Financiera.

II.

b. Pagos internacionales:

Más cerca de la economía global

Con el apoyo de: Jaramillo Villamizar

A. Explicación:

¿Qué son los pagos internacionales y para qué sirven?

Respuesta corta: Los pagos internacionales o transfronterizos son transferencias de fondos en las que el pagador y el receptor se encuentran en diferentes países, abarcando tanto operaciones entre instituciones financieras y grandes empresas como pagos entre individuos, incluyendo las remesas enviadas por migrantes a sus países de origen. Estos pagos permiten canalizar recursos de manera eficiente, segura y ágil, facilitando el comercio internacional, la inversión, la movilidad de personas y la inclusión financiera. Su relevancia ha crecido con la digitalización y la adopción de billeteras electrónicas, plataformas de pagos móviles y tecnologías como blockchain, que han optimizado la conversión de divisas, reducido costos y acelerado los tiempos de transferencia. Así, los pagos internacionales cumplen un rol clave al integrar a los usuarios locales en redes financieras globales, dinamizar la economía y fortalecer la conectividad financiera con el exterior, destacando especialmente el impacto de las remesas como fuente de ingreso y desarrollo económico.

Los pagos internacionales, también llamados pagos transfronterizos, son transacciones financieras en las que el pagador y el receptor se encuentran en diferentes países[51]. En esencia, implican la transferencia de fondos de un país a otro, a menudo con conversión de divisas distinta. Estos pagos permiten a personas naturales y jurídicas enviar o recibir dinero desde el extranjero, así como liquidar operaciones de comercio internacional[52].

Existen diversas formas de realizar pagos internacionales, siendo las más comunes las transferencias bancarias, los pagos con tarjeta de crédito y los métodos de pago alternativos, como monederos electrónicos y pagos móviles[53]. Estas opciones permiten que los fondos se transfieran de manera eficiente entre diferentes jurisdicciones y monedas.

Los pagos internacionales se clasifican principalmente en dos categorías[54]:

51 Bank of England. (2024). Cross-border payments. Disponible en: https://www.bankofengland.co.uk/payment-and-settlement/cross-border-payments

52 Banco Central de Reserva del Perú. (2024). Reporte de Sistema de Pagos de Sudamérica (RSPS) - 2024. Disponible en: https://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/reporte-de-sistema-de-pagos-de-sudamerica/rsps-2024.html

53 Ibid.

54 Ibid.

1. **Pagos transfronterizos mayoristas:** generalmente entre instituciones financieras, ya sea para apoyar las operaciones de sus clientes o para sus propias actividades internacionales, como préstamos, cambios de divisas y operaciones de trading en mercados de valores, derivados y commodities. También son utilizados por gobiernos y grandes empresas no financieras para operaciones significativas derivadas del comercio internacional de bienes y servicios.

2. **Pagos transfronterizos minoristas:** realizados entre personas y empresas, incluyendo pagos P2P, P2B y B2B. Entre estos, las remesas son especialmente relevantes, consistiendo en las transferencias corrientes que los emigrantes envían a sus países de origen, ya sea en dinero o en especie.

En suma, un pago transfronterizo se diferencia de uno doméstico en que involucra a diferentes jurisdicciones y divisas, lo que añade complejidad técnica (por la necesidad de conversiones de moneda) y operativa (al requerir la interconexión de sistemas bancarios de distintos países). Tradicionalmente, estos pagos se han apoyado en redes bancarias internacionales: por ejemplo, bancos que actúan como corresponsales teniendo cuentas en el exterior para ejecutar pagos sin mover físicamente el dinero entre países [55]. Esto ha permitido la expansión del comercio y las finanzas globales, aunque también ha introducido ineficiencias y retos particulares, como veremos más adelante.

Los pagos transfronterizos cumplen un papel fundamental en la economía mundial, actuando como el motor que impulsa el comercio global, las inversiones internacionales y el envío de remesas familiares[56]. A continuación se destacan sus principales funciones o usos[57]:

› **Remesas familiares (envío de dinero P2P):** Muchos migrantes utilizan pagos internacionales para enviar dinero a sus familiares en su país de origen. Estas remesas constituyen un flujo vital que apoya a hogares y comunidades, especialmente en países en desarrollo[58]. Por ejemplo, un trabajador en el extranjero puede mandar parte de sus ingresos a casa mediante una transferencia trans-

55 Bank of England. (2024). Cross-border payments. Disponible en: https://www.bankofengland.co.uk/payment-and-settlement/cross-border-payments

56 Kuvasz. (2025). Pagos Transfronterizos Instantáneos: La Búsqueda de la Universalidad y el Desafío de Conectar a América Latina (CBP). Disponible en: https://www.kvz.cl/pagos-transfronterizos-instantaneos-la-busqueda-de-la-universalidad-y-el-desafio-de-conectar-a-america-latina-cbp/#:~:text=Los%20Pagos%20Transfronterizos%20,que%20la%20econom%C3%ADa%20digital%20demanda

57 Stripe. (2025). Pagos transfronterizos: Explicación de tipos, usos y actores clave. Disponible en: https://stripe.com/es/resources/more/cross-border-payments-explained

58 Banco de la República. (2024). Blog BanRep: Evolución reciente de los ingresos externos de remesas hacia Colombia. Banco de la República. DIsponible en: https://www.banrep.gov.co/es/blog/evolucion-reciente-ingresos-externos-remesas-hacia-colombia

fronteriza, proporcionando sustento económico. En algunos países emergentes las remesas representan una proporción importante del PIB y una fuente clave de divisas.

› **Comercio internacional de bienes y servicios:** Las empresas que importan o exportan dependen de pagos internacionales para saldar sus transacciones comerciales. Un negocio que compra mercancías en otro país necesita pagar a sus proveedores externos, y de igual forma, exportadores requieren recibir pagos de clientes foráneos. Sin los pagos transfronterizos seguros y eficientes, el comercio global moderno sería impracticable. Estos flujos B2B incluyen pagos por materias primas, bienes manufacturados, servicios profesionales, etc.

› **Inversión y transferencias de capital:** Los pagos internacionales facilitan la inversión extranjera, permitiendo a inversores comprar activos en otros países (acciones, bonos, inmuebles) y repatriar dividendos o ganancias. Asimismo, habilitan el financiamiento internacional, por ejemplo mediante préstamos transfronterizos o emisión de deuda en mercados globales. Un banco o empresa puede transferir fondos a otra jurisdicción para otorgar un crédito, o un gobierno puede pagar los intereses de sus bonos a tenedores en el exterior. Estas transacciones de inversión y financiamiento integran los mercados de capital globales.

› **Pagos por servicios internacionales (turismo y viajes):** El sector turismo depende de la capacidad de realizar pagos más allá de las fronteras. Por ejemplo, turistas utilizan tarjetas de crédito o medios electrónicos para pagar hoteles, vuelos y atracciones en países distintos al suyo. Esto también incluye gastos en línea en sitios extranjeros. Los pagos transfronterizos aseguran que las empresas de viajes y ocio puedan cobrar a clientes internacionales fácilmente.

› **Donaciones y transferencias benéficas internacionales:** Personas u organizaciones envían fondos a ONG, fundaciones o causas en otros países a través de pagos transfronterizos. Esto soporta esfuerzos humanitarios, ayuda en desastres, financiamiento de organizaciones sin fines de lucro globales, etc.

Así, los pagos transfronterizos habilitan el flujo de dinero con múltiples fines, desde los personales hasta los corporativos y gubernamentales. Son indispensables para conectar las economías: viabilizan que un comprador en un país pague a un vendedor en otro, que un trabajador mantenga a su familia lejana, que un inversionista mueva capital globalmente o que cualquier usuario pague servicios cuando está fuera de su nación. Dicha versatilidad explica su creciente volumen e importancia sistémica: se estima que el valor de los pagos transfronterizos a nivel mundial creció de casi $150 billones de dólares en 2017 a más de $250 billones proyectados para

2027[59], impulsado por la internacionalización de las cadenas productivas, el auge del comercio electrónico y el aumento de la migración y movilidad global.

Por otra parte, el ecosistema de pagos transfronterizos involucra a múltiples actores, que colaboran o compiten para mover el dinero a través de fronteras. En primer lugar, los bancos han sido los protagonistas centrales. Los grandes bancos internacionales mantienen relaciones de corresponsalía con bancos de otros países, teniendo cuentas recíprocas para efectuar pagos en distintas monedas[60]. Cuando un cliente realiza, por ejemplo, una transferencia internacional, su banco instruye a un banco corresponsal en el extranjero para que pague al beneficiario, asentando el cargo en la cuenta que el banco remitente posee allí.

Este sistema bancario global ha sido la columna vertebral de los pagos transfronterizos. Sin embargo, implica pasar por múltiples intermediarios, lo que añade costes y demoras[61]. Aun así, los bancos siguen manejando la mayor cuota del volumen transfronterizo, garantizando la conexión entre distintos sistemas financieros nacionales y brindando confianza y seguridad en las transacciones. Los bancos centrales también juegan un rol facilitador, operando la infraestructura de liquidación en moneda local (p. ej. los sistemas de pagos de alto valor) y coordinando con otros bancos centrales en esquemas regionales.

En las últimas décadas han emergido numerosas empresas especializadas en pagos internacionales que complementan o desafían el modelo bancario tradicional. Aquí se incluyen los operadores de remesas, que cuentan con redes propias de agentes para mover dinero al exterior, y las fintech modernas que ofrecen transferencias transfronterizas más rápidas o económicas mediante plataformas en línea. Muchas de estas fintech se apoyan en la infraestructura bancaria subyacente, mientras que otras exploran rutas alternativas como las redes blockchain. En conjunto, las fintech y operadores no bancarios han aumentado la competencia, empujando a mejoras en velocidad, precio y transparencia de los pagos internacionales.

Detrás de los actores mencionados operan plataformas e infraestructuras globales que hacen posible la interconexión. La red SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) es clave: provee el estándar de mensajería que utilizan más de 11,000 instituciones financieras para comunicarse detalles de pagos alrededor del mundo. También

---

59 Bank of England. (2024). Cross-border payments. Disponible en: https://www.bankofengland.co.uk/payment-and-settlement/cross-border-payments

60 Ibid.

61 Pérez, H. (2021). *BIS, FMI y Banco Mundial defienden las CBDC e instan a considerar posibles implicaciones transfronterizas*. Diario Bitcoin. Disponible en: https://www.diariobitcoin.com/cbdc/bis-fmi-y-banco-mundial-instan-a-considerar-implicaciones-transfronterizas-cbdc/#:~:text=El%20documento%20describe%20el%20sistema,y%20el%20financiamiento%20terrorista

existen cámaras de compensación internacionales y sistemas multilaterales: por ejemplo, en América Latina, mecanismos como el de la ALADI o el Sistema de Pagos en Moneda Local facilitan pagos bilaterales entre países de la región[62].

A su vez, las redes de tarjetas globales son igualmente vitales, permitiendo que un pago con tarjeta hecho en un país liquide contra la cuenta bancaria del comerciante en otro país mediante sus propias redes internacionales. Además, se desarrollan nuevas infraestructuras de base tecnológica: por ejemplo, consorcios de bancos que prueban redes basadas en tecnología blockchain para liquidación, o proyectos de conexión entre sistemas de pagos instantáneos nacionales. En resumen, estas infraestructuras son los canales ferroviarios sobre los cuales los bancos, fintech y otros actores corren sus trenes de pagos.

Dada la naturaleza global de los pagos transfronterizos, la cooperación internacional es crucial. Organismos como el G20, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Banco de Pagos Internacionales (BIS) participan activamente en diagnosticar problemas y promover iniciativas de mejora. Por ejemplo, en 2020 el G20 encargó al Financial Stability Board desarrollar una hoja de ruta global para mejorar los pagos transfronterizos, fijando objetivos para 2027 en reducir costos, aumentar velocidad, acceso y transparencia[63].

El BIS lidera grupos de trabajo y proyectos piloto para probar nuevas vías técnicas de integración financiera entre países. Estos organismos, junto con los bancos centrales de cada país, también coordinan la creación de estándares comunes y armonización regulatoria[64]. Su papel puede ser menos visible para el usuario final, pero es fundamental para alinear reglas y tecnologías a nivel global, de modo que el pago pueda fluir eficientemente sin importar orígenes y destinos. Además, supervisores y reguladores financieros de cada nación colaboran para vigilar que los pagos internacionales cumplan con las normas (prevención de lavado de dinero, sanciones, protección al consumidor, etc.), enfrentando juntos desafíos transfronterizos que ningún país podría resolver solo.

Así, las remesas y los pagos transfronterizos constituyen una funcionalidad clave dentro del ecosistema de pagos digitales, al permitir la transferencia de fondos entre países de forma ágil, segura y con menores costos. Su importancia ha crecido en la medida en que las billeteras digitales amplían su portafolio de servicios y evolucionan hacia modelos de

62 Banco Central de Reserva del Perú. (2024). Reporte de Sistema de Pagos de Sudamérica (RSPS) - 2024. Disponible en: https://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/reporte-de-sistema-de-pagos-de-sudamerica/rsps-2024.html

63 BIS. (2020). Enhancing cross-border payments: building blocks of a global roadmap. Disponible en: https://www.bis.org/cpmi/publ/d193.pdf

64 Ibid.

superaplicaciones, incorporando funcionalidades que anteriormente estaban reservadas a la banca tradicional o a los intermediarios del mercado cambiario.

En este contexto, han surgido diversas soluciones tecnológicas diseñadas para facilitar estos flujos, tanto en el ámbito persona a persona como entre empresas, a través de mecanismos alternativos que buscan superar las limitaciones del sistema financiero convencional. Las remesas familiares, los pagos comerciales, la nacionalización de divisas, la interoperabilidad con billeteras digitales y el uso creciente de criptoactivos conforman un entramado cada vez más diverso y sofisticado, con un alto potencial para transformar el acceso y la eficiencia de los pagos internacionales.

En Colombia, el impacto económico de las remesas ha sido particularmente relevante. Durante 2024, estos flujos representaron el 2.8% del PIB nacional[65], una cifra considerable frente a otras fuentes de ingreso externo. Este fenómeno incide directamente en el consumo de los hogares, aporta a la estabilidad económica de muchas regiones receptoras y dinamiza sectores comerciales y financieros.

Más allá de su peso macroeconómico, las remesas y los pagos transfronterizos representan una oportunidad estratégica para avanzar en inclusión financiera y modernización del sistema de pagos. En este contexto, mejorar la eficiencia, reducir los costos y ampliar el acceso a servicios de envío y recepción de recursos desde el exterior se ha convertido en una prioridad tanto para las autoridades como para los actores del ecosistema. Las billeteras digitales, en su proceso de evolución, están comenzando a integrar estas funcionalidades, abriendo nuevas posibilidades para conectar a los usuarios colombianos con redes financieras internacionales de forma más directa, rápida y accesible.

El crecimiento de este segmento ha sido impulsado por diversos factores. Por un lado, la diáspora colombiana sostiene un flujo constante y creciente de transferencias personales, lo que mantiene una demanda estructural por canales eficientes de envío. Por otro lado, el auge del trabajo remoto y la expansión de los servicios digitales a nivel global ha generado nuevas necesidades de pago entre países, particularmente para montos pequeños y operaciones frecuentes, que muchas veces quedan fuera del alcance del sistema bancario tradicional. A ello se suma la transformación del negocio de pagos, que ha dejado de ser una función meramente operativa para convertirse en un servicio de alto valor agregado, incorporando componentes como adquirencia, conversión de divisas, automatización e incluso estrategias de fidelización. La entrada de nuevos actores no bancarios, apoyados en tecnología e infraestructura digital, responde a esta demanda creciente de inmediatez, transparencia y costos más bajos por parte de usuarios cada vez más digitalizados y exigentes.

---

65 Corficolombiana. (2024). Informe Semanal. El boom de las remesas en Colombia. Corficolombiana. Recuperado de: https://investigaciones.corfi.com/documents/38211/0/20241202.pdf/edd81f85-9433-3ae3-c164-bc885e4877df

Así mismo, el uso de tecnologías como blockchain y criptoactivos ha comenzado a cambiar la forma en que se realizan las transferencias internacionales, al introducir mecanismos más ágiles, seguros y menos costosos. Algunas fintech, especialmente las pertenecientes a la vertical de Cripto y Blockchain, han desarrollado infraestructura especializada que permite habilitar pagos transfronterizos mediante el uso de stablecoins (criptoactivos cuyo valor está vinculado a monedas fiduciarias como el dólar o el euro). Estas soluciones permiten sortear barreras tradicionales como la conversión de divisas, los altos costos por intermediación y la lentitud de los sistemas bancarios convencionales, generando beneficios tanto para personas como para empresas que envían y reciben fondos desde el exterior.

Esta innovación tecnológica se suma a un ecosistema global en evolución, donde casos de éxito como el UPI de la India ofrecen aprendizajes valiosos para Colombia. Esta plataforma ha permitido expandir el acceso a remesas digitales desde países como Singapur, Emiratos Árabes Unidos y Reino Unido, facilitando el ingreso de más de 125 mil millones de dólares a la India solo en 2023[66]. Su éxito se basa en tres pilares clave: interoperabilidad plena, estandarización técnica y colaboración entre autoridades públicas y actores del sector privado.

En línea con estos principios, Colombia ha comenzado a construir su propia arquitectura de pagos inmediatos interoperables a través del sistema Bre-B, el cual contempla entre sus funcionalidades futuras la habilitación de pagos transfronterizos. Este desarrollo busca posicionar al país como un actor relevante en la región para el envío y recepción eficiente de remesas, promoviendo al mismo tiempo la inclusión financiera, la reducción de costos y la integración con otros ecosistemas digitales a nivel global.

Sin embargo, el desarrollo de este segmento enfrenta desafíos regulatorios importantes. En Colombia, los únicos autorizados para enviar o recibir divisas desde y hacia el exterior son los IMC, lo que limita la entrada de nuevos actores al mercado formal de remesas. Adicionalmente, el carácter híbrido y transnacional de las tecnologías asociadas a criptoactivos plantea retos para los reguladores. La falta de lineamientos internacionales armonizados puede generar arbitrajes regulatorios, dificultando la supervisión efectiva. La Superintendencia Financiera de Colombia ha reiterado que no ha autorizado a ninguna entidad vigilada a operar con criptoactivos, ni a permitir su uso en plataformas financieras reguladas, lo que restringe el potencial de estas soluciones para el envío de remesas.

En suma, el segmento de remesas y pagos transfronterizos representa una oportunidad estratégica para fortalecer la inclusión financiera, dinamizar el sistema de pagos y posicionar a Colombia en los circuitos digitales globales.

66 Colombia Fintech. (2025). Fintech Snapshot - Pagos Digitales 2025. Disponible en: https://colombiafintech.co/contenidos-propios/pagos-digitales-2025/

B. Diagnóstico:

¿Cómo han estado funcionando los pagos internacionales?

Respuesta corta: En Colombia, los pagos internacionales y las remesas han ganado relevancia estratégica gracias a la participación creciente de las fintech, que han incorporado estos servicios a sus modelos de negocio para facilitar transferencias más ágiles, accesibles y adaptadas a una economía global. Sin embargo, su desarrollo enfrenta importantes limitaciones por la ausencia de un marco regulatorio integral para operaciones transfronterizas y tecnologías como blockchain o stablecoins, además de exigencias de supervisión que elevan costos y frenan la innovación. La falta de interoperabilidad con infraestructuras de pago internacionales y la dependencia de intermediarios tradicionales reducen el impacto de la digitalización, mientras que ejemplos como el sistema UPI de India muestran que es posible lograr pagos internacionales inmediatos, de bajo costo y masivo alcance mediante coordinación entre reguladores, sector financiero y acuerdos bilaterales.

Los pagos transfronterizos, especialmente las remesas familiares enviadas desde el exterior, se han convertido en un pilar cada vez más importante para la economía colombiana y sus hogares. En 2024, Colombia recibió un ingreso histórico de US$11.848 millones en remesas, un aumento del 17,4% frente a 2023[67]. Esta cifra récord equivale a cerca del 3% del PIB nacional, reflejando la creciente relevancia de estos flujos de dinero en la macroeconomía del país[68]. De hecho, en la última década la proporción de las remesas respecto al PIB casi se triplicó, pasando de apenas 1,1% del PIB en 2014 a un 2,8% en 2024[69].

A nivel de los hogares, las remesas representan un soporte económico fundamental. Para 2023 alcanzaron el 3,6% del ingreso disponible y casi el 3,9% del consumo de las familias colombianas, aliviando necesidades básicas y amortiguando choques económicos locales[70]. Al provenir del exterior, estos recursos no están sujetos a las fluctuaciones de la economía

67 Valora Analitik. (2025). Eliminando las fronteras con remesas digitales en Latinoamérica. Colombia Fintech. Disponible en: https://colombiafintech.co/2025/06/06/eliminando-las-fronteras-con-remesas-digitales-en-latinoamerica/

68 Suárez, M. C. (2025). Los factores detrás del boom de remesas que canalizan las fintech en Colombia. Bloomberg Línea. Disponible en: https://www.bloomberglinea.com/latinoamerica/colombia/las-razones-por-las-que-las-fintech-estan-impulsando-las-operaciones-de-remesas-en-colombia/

69 Banco de la República. (2024). Blog BanRep: Evolución reciente de los ingresos externos de remesas hacia Colombia. Banco de la República. DIsponible en: https://www.banrep.gov.co/es/blog/evolucion-reciente-ingresos-externos-remesas-hacia-colombia

70 Ibid.

interna, lo que brinda a los hogares un respaldo estable frente a situaciones como el desempleo o emergencias financieras. Además de cubrir gastos diarios, las familias destinan estos fondos a propósitos clave como la educación de los hijos o inversiones en vivienda, generando un efecto positivo de desarrollo. En suma, las remesas han pasado de ser un "ingreso extra" a convertirse en un "motor silencioso" de la economía colombiana, vital para millones de ciudadanos.

Esta tendencia se ha consolidado a lo largo de los últimos diez años, periodo en el cual el panorama de los pagos transfronterizos en Colombia ha experimentado transformaciones notables. El volumen de remesas entrantes ha crecido de forma sostenida, superando por primera vez los US$10.000 millones en 2023 y marcando nuevos récords en 2024[71]. Incluso la crisis de 2020 solo provocó una caída transitoria del 3% en esos envíos, seguida de un repunte del 24% en 2021 gracias en parte a los apoyos económicos en países de destino (como Estados Unidos y España) que permitieron a los migrantes seguir enviando dinero a sus familias durante la pandemia[72]. Tras la pandemia, las remesas retomaron un crecimiento anual cercano al 10%, consolidando una tendencia alcista de largo plazo.

Paralelamente, el número de colombianos beneficiarios de remesas creció de manera acelerada debido al incremento de la migración. En 2016 había algo menos de 1 millón de personas recibiendo giros desde el exterior, pero para junio de 2024 esa cifra se había más que duplicado a 2,1 millones de receptores[73]. Esta expansión se aprecia en todas las regiones del país, incluyendo zonas rurales, donde muchas familias dependen de las ayudas de parientes en el extranjero.

La última década también vio cambios cualitativos en cómo se realizan los pagos transfronterizos. Hasta mediados de la década de 2010, las transferencias internacionales estaban dominadas por canales tradicionales – bancos y agencias de giros– que implicaban trámites presenciales, tiempos de espera de días y comisiones elevadas. Sin embargo, hacia finales de la década surgieron nuevos actores digitales que empezaron a desafiar las prácticas tradicionales con modelos más eficientes.

En Colombia, al igual que en otros países, el ecosistema de pagos comenzó una transición hacia lo digital: cada vez más transacciones internacionales se procesan por medios electrónicos en lugar de efectivo. Aproximadamente 50% de las remesas hacia Colombia ya se realizan de manera digital (es decir, abonadas directamente en cuentas bancarias, billeteras móviles u otros medios electrónicos), una proporción destacada

71 Ibid.
72 Ibid.
73 Ibid.

en la región[74]. Hace diez años, gran parte de estos flujos requerían recoger el dinero físicamente, pero hoy la mitad se mueve por vías digitales, reflejando una evolución importante en la infraestructura de pagos transfronterizos del país.

El segmento de Remesas y Pagos Transfronterizos ha adquirido una relevancia estratégica creciente en el ecosistema fintech colombiano, no solo por su impacto económico directo, sino también por su potencial transformador en materia de inclusión financiera, digitalización de flujos monetarios y competitividad internacional. En este contexto, las fintech han empezado a desempeñar un rol clave: dentro de la vertical de Pagos Digitales, el 15.8% de las empresas ofrece servicios de transferencias internacionales, lo que evidencia una orientación creciente hacia el mercado global[75]. Aunque solo el 7% de estas fintech se dedica exclusivamente a este segmento, una participación baja que puede explicarse por la complejidad operativa y regulatoria del nicho[76], muchas otras han optado por incorporar estos servicios como parte de una oferta más amplia y diversificada. De hecho, cerca del 50% declara operar tanto a nivel nacional como internacional, lo que refleja una estrategia de expansión transfronteriza con visión integral[77].

Este proceso de digitalización se ha visto impulsado por iniciativas tanto del sector privado como público. Por el lado público, Colombia ha avanzado en inclusión financiera y modernización de pagos con el lanzamiento de Bre-B para habilitar pagos instantáneos 24/7 a nivel nacional. Si bien Bre-B se enfoca en pagos internos, sienta bases tecnológicas que podrían a futuro facilitar la conexión con sistemas internacionales, reduciendo tiempos y costos en giros al exterior.

En paralelo, buena parte del sistema financiero también ha ampliado sus facilidades para pagos internacionales, incorporando servicios digitales y colaborando con nuevos actores tecnológicos para agilizar las transferencias. El cambio en hábitos del consumidor también ha sido clave: los usuarios de remesas hoy demandan mayor velocidad, transparencia en tarifas y comodidad, presionando al mercado a innovar[78]. Así, entre 2015 y 2025 Colombia ha transitado de un modelo transfronterizo ma-

---

74 Fluid. (2025). Pagos y servicios financieros en Colombia: desafíos, oportunidades y tendencias del sector. Fluid Blog. Disponible en: https://dock.tech/es/fluid/blog/financiero/servicios-financieros-en-colombia/#:~:text=Colombia%20se%20destaca%20en%20Am%C3%A9rica,el%20sector%20de%20pagos%20transfronterizos

75 Colombia Fintech. (2025). Fintech Snapshot - Pagos Digitales 2025. Disponible en: https://colombiafintech.co/contenidos-propios/pagos-digitales-2025/

76 Ibid.

77 Ibid.

78 Suárez, M. C. (2025). Los factores detrás del boom de remesas que canalizan las fintech en Colombia. Bloomberg Línea. Disponible en: https://www.bloomberglinea.com/latinoamerica/colombia/las-razones-por-las-que-las-fintech-estan-impulsando-las-operaciones-de-remesas-en-colombia/

yormente análogo y costoso a uno cada vez más digital y accesible, aunque persisten retos por resolver.

Una de las contribuciones más tangibles de las fintech es la reducción de costos. Tradicionalmente, enviar dinero a podía costar entre un 5% y 10% del monto enviado en comisiones, especialmente a través de bancos o giros convencionales. Esta "carga económica" implicaba que una porción importante del dinero se quedaba en intermediarios, restando ingresos a las familias receptoras. Las fintechs han logrado bajar dramáticamente esas tarifas mediante el uso de tecnologías eficientes. Por ejemplo, empresas que emplean monedas digitales estables (stablecoins) y redes blockchain ofrecen transferencias casi instantáneas con comisiones inferiores al 1%[79]. Esto supone un ahorro sustancial para los usuarios y maximiza el impacto de cada dólar remitido en la economía familiar.

Otro aporte estratégico de las fintechs es la mejora en la velocidad y experiencia de usuario. Las plataformas digitales pueden mover dinero en segundos, en contraste con transferencias bancarias tradicionales que tardaban días. Muchas fintechs ofrecen aplicaciones intuitivas, notificaciones en tiempo real y transparencia total en el tipo de cambio aplicado y las tarifas. Esto responde a un cambio en las expectativas del cliente: hoy no basta con que el dinero llegue, se valora cómo llega – el usuario quiere saber cuándo se acreditará y a qué costo, sin letras pequeñas[80]. La transparencia y trazabilidad se han vuelto factores diferenciadores gracias a estas herramientas tecnológicas.

Además, algunas fintechs añaden servicios de valor agregado, como recompensas por uso frecuente o conversión automática a moneda local a tasas competitivas. Incluso se ha habilitado la posibilidad de pagar facturas y recargas directamente desde el exterior[81]. Todo ello convierte el acto de enviar dinero en una experiencia más integral y confiable, similar a hacer una transacción local, aun cuando es internacional.

Pese a esta dinámica, el desarrollo del segmento de Remesas y Pagos Transfronterizos enfrenta retos estructurales que comprometen su escalabilidad, su impacto social y su sostenibilidad. En el núcleo de estas barreras se encuentra el entorno regulatorio. Colombia no cuenta actualmente con un marco jurídico integral para las operaciones cross-border, ni para la utilización de tecnologías como blockchain y stablecoins en el procesamiento de pagos internacionales. Esta ausencia normativa genera

79 MuralPay. (2025). Crecimiento de las stablecoins en México: Oportunidades y Tendencias para Proveedores de Pagos (2025). Disponible en: https://www.muralpay.com/es/blog/stablecoin-growth-in-mexico-opportunities-trends-for-payment-providers

80 Suárez, M. C. (2025). Los factores detrás del boom de remesas que canalizan las fintech en Colombia. Bloomberg Línea. Disponible en: https://www.bloomberglinea.com/latinoamerica/colombia/las-razones-por-las-que-las-fintech-estan-impulsando-las-operaciones-de-remesas-en-colombia/

81 Ibid.

incertidumbre para los emprendedores, desincentiva la inversión extranjera en infraestructura de pagos, y limita la integración entre las fintechs y los actores regulados del sistema financiero.

La posición de la SFC frente a los criptoactivos, reiterada desde 2018, establece que estos no son considerados activos financieros ni valores, y que las entidades vigiladas tienen prohibido custodiar, invertir, intermediar u operar con ellos, ni permitir el uso de sus plataformas por parte de los usuarios de sistemas de monedas virtuales. Esta directriz bloquea la posibilidad de desarrollar soluciones híbridas que combinen la robustez del sistema bancario con la flexibilidad y eficiencia de las tecnologías descentralizadas.

El entorno de supervisión también introduce cargas desproporcionadas para las fintech que intentan operar con criptoactivos o establecer modelos de pagos cross-border alternativos. Un caso paradigmático es el umbral de reporte exigido por la UIAF, que requiere declarar todas las transacciones desde USD 150 en criptoactivos, una cifra muy por debajo del estándar internacional, que en países como El Salvador se sitúa en USD 1.000. Esta exigencia obliga a las empresas a desplegar costosas capacidades de reporte, eleva el volumen de transacciones por analizar y reduce la efectividad de los controles antilavado al saturar los sistemas con información irrelevante.

Más allá del cumplimiento, la lógica subyacente a este enfoque sugiere un paradigma de supervisión orientado al riesgo extremo, más que al desarrollo controlado de la innovación. Esto genera un entorno poco propicio para la exploración de modelos de negocio emergentes. Esta situación pone en desventaja a las fintechs colombianas frente a sus contrapartes en otras jurisdicciones más flexibles y adaptativas.

El uso de stablecoins como mecanismo para la transferencia internacional de fondos representa una innovación prometedora, aunque aún poco escalada en el país. Su valor atado a divisas fiduciarias (como el dólar estadounidense) permite mitigar la volatilidad y ofrece una alternativa viable para la transferencia transfronteriza sin necesidad de intermediarios bancarios tradicionales. Algunas fintechs colombianas han empezado a explorar este modelo, ya sea como riel de infraestructura (back-end) o como instrumento financiero ofrecido directamente al usuario. Sin embargo, las restricciones regulatorias antes descritas han limitado su desarrollo, al punto que muchas de estas iniciativas deben operar desde el exterior o con estructuras jurídicas complejas. Esto representa una oportunidad perdida para que el país lidere la innovación en esta área y aproveche los beneficios de la tecnología descentralizada en un entorno controlado.

En el plano técnico, la falta de interoperabilidad internacional limita de forma significativa la expansión del segmento. Aunque Colombia ha

avanzado con iniciativas como Bre-B, este aún no contempla, en su primera fase, una conexión efectiva con infraestructuras de pago regionales o globales. La ausencia de acuerdos de licenciamiento recíproco, marcos comunes de regulación regional y pasarelas tecnológicas entre países impide la creación de corredores de remesas verdaderamente digitales. Las fintechs locales, en su mayoría, no cuentan con la capacidad de establecer acuerdos de corresponsalía digital con actores en los países emisores, lo que obliga a utilizar intermediarios tradicionales o a depender de alianzas costosas con proveedores internacionales. Esta fragmentación impide que los beneficios de la digitalización (costos reducidos, acreditación instantánea, trazabilidad, uso de wallets) lleguen a los usuarios finales en toda su magnitud.

En perspectiva comparada, el caso de India con su sistema de pagos inmediatos, UPI representa una referencia relevante. Más del 25% de los USD 125 mil millones en remesas que recibió el país en 2023 provinieron de países como Singapur y Emiratos Árabes Unidos, canalizados mediante mecanismos interoperables, de bajo costo y con acreditación en tiempo real. Estos resultados fueron posibles gracias a una articulación entre el regulador, los bancos, las fintechs y la diáspora, además de acuerdos bilaterales que facilitaron la interconexión entre sistemas. Colombia podría trazar una hoja de ruta similar, mediante la expansión de Bre-B, el desarrollo de sandboxes regulatorios transfronterizos, y la integración con iniciativas regionales como MICA (en Europa), BIS Innovation Hub o plataformas de pagos de la Alianza del Pacífico.

En definitiva, la consolidación del segmento de Remesas y Pagos Transfronterizos en Colombia requiere un cambio de paradigma que combine supervisión inteligente, fomento de la innovación, integración tecnológica y cooperación internacional. Superar las barreras existentes no será posible mediante medidas aisladas, sino a través de una estrategia sistémica que articule a reguladores, fintech, bancos, operadores internacionales y usuarios en torno a una visión común. La oportunidad está en convertir a Colombia en un nodo de pagos transfronterizos digitales, interoperables e incluyentes, que aproveche el valor de su diáspora, la sofisticación de su ecosistema fintech y su compromiso institucional con la transformación digital. Alcanzar ese objetivo es posible, pero exige voluntad política, audacia regulatoria y una apuesta decidida por la innovación.

C. Propuestas sobre pagos internacionales y transfronterizos

Propuesta 1

Habilitación de medios de pago digitales en operaciones de comercio exterior

Explicación:

La regulación cambiaria vigente establece que el pago de importaciones y la recepción de divisas por exportaciones en moneda legal colombiana debe canalizarse exclusivamente a través de IMC. Esta restricción se encuentra prevista en los artículos 70 y 77 de la Resolución Externa 1 de 2018 del Banco de la República y en sus normas reglamentarias.

En consecuencia, incluso cuando las operaciones de comercio exterior se deban cancelar en pesos colombianos, se impide la participación de: (i) PSP debidamente autorizados por la SFC; y (ii) PSAV que utilicen tecnologías emergentes que permiten operaciones seguras, trazables y eficientes, como las soluciones blockchain o *stablecoins* para el cumplimiento de dichas obligaciones.

Propuesta:

Opción 1.

Instruir al Banco de la República para expedir nueva regulación sobre el pago de importaciones y exportaciones en el régimen cambiario de la siguiente manera:

"***Artículo XX. Habilitación de medios de pago digitales en operaciones de comercio exterior.*** *El Banco de la República, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, deberá adoptar las medidas necesarias para habilitar el uso de tecnologías digitales –incluyendo tecnología blockchain, monedas estables y demás soluciones equivalentes– en los pagos y cobros asociados a importaciones, exportaciones y otras operaciones de cambio que se liquiden en moneda legal colombiana. Para tales efectos, se revisará y propondrá la actualización del régimen cambiario con el fin de permitir la intermediación de dichos pagos por parte de Proveedores de Servicios de Pago vigilados por la SFC y Proveedores de*

Servicios de Activos Virtuales, promoviendo mayor competencia, reducción de costos y eficiencia en las operaciones de comercio exterior.

De esta forma, se le instruye al Banco de la República a modificar los artículos 70, 77 y demás pertinentes de la Resolución 1 de 2018 y la regulación complementaria, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley".

Opción 2.

Modificar los artículos 70 y 77 de la Resolución 1 de 2018 expedida por el Banco de la República para incluir a los PSP, tecnologías descentralizadas y *stablecoins* como medio de pago para importaciones y exportaciones de la siguiente manera:

Redacción del artículo 70 actual	Redacción del artículo 70 propuesto
Artículo 700. PAGO DE IMPORTACIONES EN MONEDA LEGAL. Los residentes podrán pagar el valor de sus importaciones en moneda legal colombiana únicamente a través de los intermediarios del mercado cambiario. **Los no residentes podrán adquirir divisas en el mercado cambiario con el producto de sus exportaciones pagadas en moneda legal colombiana.**	**Artículo 700. PAGO DE IMPORTACIONES EN MONEDA LEGAL.** Los residentes podrán pagar el valor de sus importaciones en moneda legal colombiana ~~únicamente~~ a través de: **i. Intermediarios del mercado cambiario.** **ii. Proveedores de Servicios de Pago vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia;** **iii. Proveedores de Servicios de Activos Virtuales;** **iv. Otros mecanismos de pago debidamente autorizados por la regulación nacional.** Los no residentes podrán adquirir divisas en el mercado cambiario con el producto de sus exportaciones pagadas en moneda legal colombiana.

Redacción del artículo 77 actual	Redacción del artículo 77 propuesto
Artículo 77. EXPORTACIONES EN MONEDA LEGAL COLOMBIANA. Los residentes podrán recibir el pago de sus exportaciones en moneda legal colombiana únicamente a través de los intermediarios del mercado cambiario.	**Artículo 77. EXPORTACIONES EN MONEDA LEGAL COLOMBIANA.** Los residentes podrán recibir el pago de sus exportaciones en moneda legal colombiana ~~únicamente~~ a través de: **i.** Los intermediarios del mercado cambiario. **ii. Proveedores de Servicios de Pago vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia;** **iii. Proveedores de Servicios de Activos Virtuales;** **iv. Otros mecanismos de pago debidamente autorizados por la regulación nacional.**

Justificación:

La regulación vigente concentra la canalización de pagos relacionados con importaciones, exportaciones y demás operaciones de cambio exclusivamente en los IMC, aun cuando dichas obligaciones se liquiden en pesos colombianos y no impliquen transferencia internacional de divisas. Esta restricción genera una barrera innecesaria para la competencia, limita la entrada de nuevos proveedores y desconoce las capacidades tecnológicas y de gestión de riesgos que actualmente poseen los PSP vigilados por la SFC y los PSAV.

Al restringir la oferta de mecanismos de pago a un número reducido de actores, se mantienen estructuras operativas tradicionales que elevan los costos para los usuarios, ralentizan los procesos y reducen la posibilidad de innovación en la infraestructura de pagos asociada al comercio exterior.

La habilitación de tecnologías digitales como blockchain, stablecoins u otras infraestructuras de registro distribuido permitiría incorporar mecanismos más eficientes de conciliación, liquidación y trazabilidad, que operan bajo estándares verificables de cumplimiento, auditoría y gestión de riesgos. Su utilización en pagos de comercio exterior denominados en moneda local no altera la arquitectura del régimen cambiario, pero sí amplía

la gama de soluciones disponibles para los usuarios y permite que PSP y PSAV compitan ofreciendo servicios más rápidos, seguros y económicos.

Esto favorecería una reducción de los costos asociados a las operaciones de comercio exterior, incrementaría la eficiencia logística y financiera de las empresas y permitiría al Estado contar con trazabilidad reforzada sin afectar las competencias regulatorias del Banco de la República. Al abrir el ecosistema a más actores y a tecnologías emergentes, se impulsa un entorno de mayor competencia, innovación y seguridad operativa en línea con las tendencias internacionales en materia de digitalización de pagos transfronterizos y facilitación del comercio.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Opción 1:

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**

Entidades encargadas:

- Congreso de la República.

Opción 2:

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **Circular Externa** por la **Junta Directiva del Banco de la República**.

Entidades encargadas:

- Junta Directiva del Banco de la República.

Propuesta 2

Abriendo el juego a más agentes para los pagos de comercio exterior

Explicación:

La regulación cambiaria actual impone la restricción que la totalidad de pagos internacionales sean canalizados a través de un IMC, incluso cuando las operaciones deban ser pagadas en pesos colombianos. Esta exigencia aplica para cualquier transacción relacionada con comercio electrónico y que involucre una facturación electrónica, lo que limita la participación de Adquirentes y Pasarelas de Pago que se encuentren debidamente registradas ante la SFC.

Esta restricción genera una dependencia innecesaria de los IMC desincentivando el desarrollo local de soluciones tecnológicas en medios de pago y desarrollando barreras para la inclusión de nuevos agentes en el pago de operaciones internacionales.

Propuesta:

Modificar el artículo 7 de la Resolución 1 de 2018 para que se incluyan Adquirentes vigilados y no vigilados y Pasarelas de Pago de la siguiente manera:

Redacción del artículo 7 actual	Redacción del artículo 7 propuesto
Artículo 7o.U INTERMEDIARIOS AUTORIZADOS. Son intermediarios del mercado cambiario los establecimientos bancarios, las corporaciones financieras, las compañías de financiamiento, la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. -BANCOLDEX-, las cooperativas financieras, las sociedades comisionistas de bolsa de valores, las sociedades de intermediación cambiaria y de servicios financieros especiales (SICSFE), las Sociedades	**Artículo 7o.U INTERMEDIARIOS AUTORIZADOS.** Son intermediarios del mercado cambiario los establecimientos bancarios, las corporaciones financieras, las compañías de financiamiento, la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. -BANCOLDEX-, las cooperativas financieras, las sociedades comisionistas de bolsa de valores, las sociedades de intermediación cambiaria y de servicios financieros especiales (SICSFE), las Sociedades

Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPE), la Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER), el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial (ENTerritorio) y el Fondo Nacional de Ahorro (FNA).	Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPE), la Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER), el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial (ENTerritorio) y el Fondo Nacional de Ahorro (FNA). **Parágrafo. Los Adquirentes no vigilados podrán operar cuentas propias en el exterior, para la dispersión de fondos derivados de operaciones de comercio electrónico y servicios digitales formalmente facturados.**

Justificación:

Según lo dispuesto por la Resolución Externa 1 de 2018, como uno de los pilares normativos relativos al régimen cambiario en Colombia, los pagos de las importaciones y exportaciones deberán ser canalizados a través de IMC aún cuando estas operaciones sean canceladas en pesos colombianos como moneda de curso legal[82]. Esta disposición restringe innecesariamente el uso de alternativas tecnológicas que sean más eficientes para operaciones de comercio electrónico y servicios digitales transfronterizos, pues, como refiere la norma, únicamente se podrán pagar las obligaciones por medio de un IMC reduciendo la implementación de modelos innovadores que faciliten las transacciones transfronterizas.

En la práctica, esta imposición normativa genera altos costos de intermediación, complejidad operativa y mayores tiempos de procesamiento para la realización de operaciones cambiarias. Estas fricciones regulatorias han limitado la participación de actores no tradicionales en el comercio internacional, desincentivando la formalización de operaciones locales, fomentando estructuras paralelas en el exterior y, en consecuencia, erosionando la inclusión financiera en esta clase de operaciones en Colombia. Así, se afecta negativamente la competitividad de Colombia como ecosistema de innovación en servicios financieros digitales.

82 Artículos 70 y 77 de la Resolución Externa 1 de 2018.

De esta manera, modificar el artículo 7 de la Resolución 1 de 2018 para permitir que Adquirentes vigilados y no vigilados puedan operar como IMC y, en consecuencia, estén autorizados para disponer de cuentas operativas en el exterior, es la alternativa necesaria para que existan nuevos actores autorizados para dispersar fondos derivados de operaciones de comercio electrónico y servicios digitales.

El cambio normativo propuesto responde a la necesidad de un cambio en la concepción tradicional del mercado cambiario que ha tenido la Junta Directiva del Banco de la República. Pues, basándose en lo descrito por el artículo 8 de la Ley 9 de 1991, existe una lista taxativa de IMC que cuenten con restricciones particulares, como ser entidades financieras y contar con un objeto social que consista en realizar operaciones de esta naturaleza.

En este orden, es importante señalar que la existencia de IMC no es un imperativo estructural del sistema cambiario, sino una construcción normativa que puede y debe ser revisada en función de los objetivos de eficiencia, inclusión y competencia. Si bien la legislación vigente establece una lista taxativa de IMC, ello no impide que se incorporen nuevos actores que, sin estar expresamente clasificados como tal, puedan desempeñar las mismas funciones operativas bajo esquemas de supervisión o autorización diferenciada ante el Banco de la República. Lo fundamental es garantizar la transparencia, trazabilidad y cumplimiento de las obligaciones cambiarias y tributarias, no necesariamente mantener una reserva funcional a favor de un número limitado de instituciones.

Una referencia útil es el régimen brasileño de *Contas de Domiciliado no Exterior* (en adelante "CDE"), mediante el cual personas naturales o jurídicas no residentes fiscales en Brasil pueden abrir cuentas en reales en entidades financieras autorizadas para operar en el mercado de cambio, sin que ello implique que el titular de la cuenta sea un intermediario del mercado cambiario en sentido estricto. De hecho, la normativa brasileña exige una autorización individual por parte del Banco Central para que la.s entidades ofrezcan este producto, lo que permite ampliar el acceso a servicios transfronterizos y flexibilizar el modelo operativo del mercado cambiario, manteniendo los principios de control y supervisión, sin la necesidad de una lista cerrada de actores.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **Resolución Externa** por la **Junta Directiva del Banco de la República**.

Entidades encargadas:

- Junta Directiva del Banco de la República.

Propuesta 3

Facilitando pagos digitales mediante la adquirencia transfronteriza

Explicación:

En Colombia no existe actualmente una regulación expresa que habilite a los Adquirentes, vigilados y no vigilados, a ofrecer servicios de adquirencia transfronteriza, lo cual ha generado una zona gris normativa frente a la posibilidad de afiliar comercios domiciliados en el exterior o procesar pagos internacionales desde Colombia. Esta ausencia de lineamientos claros sobre liquidación de fondos en moneda extranjera y sobre la vinculación de comercios extranjeros limita el desarrollo de modelos digitales cross-border desde el país, crea barreras operativas para el ecosistema local y propicia conflictos jurídicos derivados de interpretaciones disímiles entre actores del sistema de pagos. Esta situación genera incertidumbre regulatoria y dificulta la formalización de modelos de adquirencia digital en el contexto del comercio internacional.

Propuesta:

Incluir un nuevo artículo dentro del Libro 17 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010 autorizando la Adquirencia transfronteriza de la siguiente manera:

Redacción del artículo 2.17.3.1.7 del Decreto 2555 de 2010 actual	Redacción del artículo 2.17.3.1.7 del Decreto 2555 de 2010 propuesto
No existe actualmente.	**ARTÍCULO 2.17.3.1.7. Adquirencia transfronteriza: Los Adquirentes vigilados y no vigilados por la Superintendencia Financiera podrán ofrecer servicios de adquirencia transfronteriza que comprendan la afiliación de comercios domiciliados en el exterior y la liquidación de pagos internacionales.** **Parágrafo. En cualquier caso, las operaciones realizadas bajo este esquema deberán cumplir con la normatividad cambiaria vigente.**

Justificación:

La ausencia de una habilitación expresa para la prestación de servicios de Adquirencia transfronteriza en Colombia ha generado incertidumbre jurídica y obstáculos prácticos para el desarrollo de modelos de pago digital con alcance internacional. Esta omisión normativa limita la posibilidad de que Adquirentes vigilados por la SFC, y no vigilados, faciliten el pago de transacciones transfronterizas con comercios en el exterior o liquiden pagos provenientes de clientes internacionales a residentes colombianos de manera directa y transparente.

La regulación vigente tampoco establece parámetros claros sobre la liquidación de fondos en moneda extranjera ni los procedimientos para la vinculación formal de comercios internacionales que no involucre la canalización a través de un IMC, lo cual ha generado una fragmentación del mercado, dependencia de estructuras extranjeras, y aumento en los costos de transacción por las comisiones de gestión en favor del IMC. En este sentido, la habilitación normativa de la Adquirencia transfronteriza ampliaría la oferta de servicios y modelos de negocio en el ámbito digital que se ofrezcan en Colombia.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir un **Decreto** por la **Superintendencia Financiera de Colombia** en coordinación con la **Unidad de Regulación Financiera**.

Entidades encargadas:

- Superintendencia Financiera de Colombia.
- Unidad de Regulación Financiera.

Propuesta 4

Facilitando los pagos transfronterizos mediante la reducción de cargas de reporte

Explicación:

Las obligaciones de información exógena cambiaria y de reporte adicional mensual impuestas a los PSP que procesan pagos transfronterizos generan una carga desproporcionada e ineficiente en el cumplimiento normativo. Estas exigencias, previstas en el Anexo 8 de la Resolución 000204 de 2025 de la DIAN y en la Circular DCIN-83 del Banco de la República, no distinguen el rol técnico y operativo que cumplen las pasarelas de pago como terceros no involucrados directamente en la transacción y les impone completar un formato con información con la que no necesariamente cuenta el PSP.

Propuesta:

Modificar la Resolución 000204 de 2025 de la DIAN para eliminar la obligación de presentar información exógena cambiaria por parte de los PSP que no sean parte directa de la transacción subyacente. Esta modificación deberá precisar que, en casos donde el PSP actúe como tercero técnico no vinculado comercialmente con el origen o destino del pago, no estará obligado a recabar ni reportar información relativa al ordenante o beneficiario final.

Justificación:

Las obligaciones de reportería impuestas actualmente a los PSP que participan en operaciones transfronterizas –tanto en el Anexo 8 de la Resolución 000204 de 2025 expedida por la DIAN como desde la Circular Reglamentaria Externa DCIN-83 del Banco de la República– resultan desproporcionadas, redundantes y poco acordes con la naturaleza técnica de estos agentes dentro del sistema de pagos.

En particular, exigir a las pasarelas de pago que recaben y reporten información exógena detallada sobre el ordenante y el beneficiario final, desconoce su función como intermediarios tecnológicos que no tienen una relación directa con la transacción subyacente. Esta carga normativa no solo genera costos operativos injustificados, sino que también dificulta el cumplimiento normativo, comprometiendo la eficiencia de los pagos digitales internacionales.

Aunque el Banco de la República ha introducido ajustes razonables –como la flexibilización del principio de identidad–, la DIAN mantiene exigencias que fragmentan el ecosistema normativo y dejan inconclusa la modernización del régimen cambiario para operaciones digitales. Esto impide la legalización efectiva de pagos transfronterizos y restringe la competitividad de los PSP colombianos frente a estándares internacionales más proporcionados.

Armonizar las obligaciones de reporte mediante esquemas simplificados, proporcionales al rol real de cada actor, contribuirá a fortalecer la trazabilidad, reducir barreras operativas, y fomentar la inclusión de nuevas tecnologías en el comercio exterior sin comprometer los objetivos de control fiscal y cambiario.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **Resolución** por la **Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales**.

Entidad encargada:

- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.

Propuesta 5

Reforma cambiaria para dinamizar la industria y habilitar nuevos modelos de negocio

Explicación:

El régimen cambiario colombiano impone cargas desproporcionadas para quienes realizan pagos internacionales, incluyendo procedimientos complejos, sanciones excesivas por errores formales y una estructura cerrada que solo permite operar a IMC. Esta situación genera inseguridad jurídica, desincentiva el cumplimiento voluntario y excluye a actores que podrían operar bajo condiciones de trazabilidad y supervisión.

La propuesta busca reformar el régimen sancionatorio y operativo para: (i) restringir las sanciones más severas a casos de dolo, fraude o reincidencia; (ii) permitir mecanismos de corrección voluntaria antes de imponer sanciones; y (iii) habilitar la participación de nuevos actores diferentes a los IMC. Esta modificación es necesaria para evitar que los usuarios recurran a canales informales y se debilite la efectividad del sistema.

Propuesta:

Instruir a la Junta Directiva del Banco de la República a modificar el régimen cambiario con el propósito de: (i) simplificar las cargas de reportería asociadas a las operaciones de pagos transfronterizos; (ii) flexibilizar el régimen sancionatorio cambiario; y (iii) promover el acceso de nuevos agentes diferentes de los IMC.

*"**Artículo XX. Reforma al régimen cambiario.** La Junta Directiva del Banco de la República, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, deberá implementar un proceso de revisión y ajuste del régimen cambiario vigente para incluir, entre otros aspectos, las siguientes reformas:*

i. Simplificar los procedimientos y cargas administrativas asociadas a las operaciones de pagos transfronterizos, eliminando barreras operativas innecesarias que afecten la eficiencia del sistema.

ii. Revisar y adecuar el régimen sancionatorio cambiario, garantizando que las sanciones más gravosas se apliquen únicamente en casos de dolo, fraude o reincidencia, y estableciendo mecanismos de corrección voluntaria para errores formales o de buena fe.

iii. Evaluar y promover la participación de actores distintos a los Intermediarios del Mercado Cambiario (IMC) en operaciones internacionales de pago, bajo condiciones de trazabilidad, cumplimiento normativo y supervisión, con el fin de fortalecer la competencia, eficiencia y cobertura del sistema cambiario.

Parágrafo. La Junta Directiva del Banco de la República deberá reglamentar lo dispuesto en el presente artículo en un plazo no superior a doce (12) meses."

Justificación:

El régimen cambiario colombiano impone una carga normativa y sancionatoria excesiva que ha desincentivado el cumplimiento voluntario y ha fomentado el uso de mecanismos informales para realizar pagos transfronterizos. La desproporcionalidad en las sanciones, aun en casos de errores formales o de buena fe, y la ausencia de medidas correctivas previas a la sanción, ha generado un entorno de alto riesgo y desconfianza, especialmente para usuarios no especializados y pequeños actores del ecosistema digital.

Adicionalmente, la falta de participación de actores distintos a los IMC limita innecesariamente la competencia y reduce la eficiencia del sistema, cerrando la puerta a modelos más modernos y accesibles para facilitar el comercio internacional. La implementación de un enfoque más

proporcional y pedagógico en la supervisión, junto con la apertura a nuevos agentes debidamente registrados y supervisados, permitirá mejorar la trazabilidad, ampliar la formalización de operaciones internacionales y fortalecer el control estatal sin generar cargas regulatorias innecesarias.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Congreso de la República.

Propuesta 6

Acceso a cuentas en moneda extranjera desde establecimientos de crédito y SEDPEs

Explicación:

En Colombia, la tenencia y manejo de divisas se encuentra fuertemente restringida por la regulación cambiaria. Actualmente, solo los establecimientos de crédito con cuentas de compensación y las entidades vigiladas con autorización especial pueden ofrecer productos en moneda extranjera. Sin embargo, los usuarios y empresas que requieren mantener saldos en divisas, por motivos de comercio internacional, remesas o diversificación financiera, encuentran barreras significativas para acceder a estas cuentas dentro del sistema financiero formal.

La propuesta busca habilitar a los establecimientos de crédito y a las SEDPEs para que, bajo reglas prudenciales y de control cambiario, puedan ofrecer cuentas de depósito en moneda extranjera a sus clientes. Esto facilitaría la inclusión de un mayor número de usuarios en la economía internacional, reduciría el uso de canales informales de divisas y fortalecería la trazabilidad de las operaciones cambiarias.

Propuesta:

Instruir al Gobierno Nacional, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Banco de la República, la SFC y la URF para que expidan la regulación pertinente con el propósito de permitir que los

establecimientos de crédito y las SEDPEs puedan ofrecer cuentas de ahorro en moneda extranjera de la siguiente manera:

*"**Artículo XX.** El Gobierno Nacional, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Banco de la República, la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) y la Unidad de Regulación Financiera (URF) expedirá la regulación necesaria para que los establecimientos de crédito y las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPEs) puedan ofrecer a sus clientes cuentas de depósito en moneda extranjera, siempre que se cumpla con las disposiciones cambiarias definidas por el Banco de la República y regulación prudencial expedida por la Superintendencia Financiera de Colombia.*

La regulación pertinente deberá abordar, entre otros, los siguientes asuntos:

1. Los requisitos, condiciones operativas y mecanismos de supervisión aplicables, con el fin de garantizar la trazabilidad de los recursos depositados en las cuentas de depósito.
2. Las medidas que deberán adoptar los establecimientos de crédito y las SEDPEs en relación con la normatividad cambiaria respectiva.
3. El cumplimiento de la regulación pertinente al lavado de activos y la financiación del terrorismo".

Justificación:

El acceso a cuentas en moneda extranjera constituye un componente esencial para fortalecer la competitividad del sistema financiero colombiano y responder a las dinámicas de una economía globalizada. Hoy, los pagos internacionales y las remesas desempeñan un papel estratégico en la inclusión financiera y el desarrollo económico: en 2024, las remesas representaron el 2,8% del PIB colombiano, evidenciando su impacto macroeconómico directo. Sin embargo, el marco normativo vigente limita a los IMC como únicos autorizados para ofrecer intermediar el mercado cambiario en Colombia, restringiendo la participación de fintechs, neobancos y SEDPEs en este segmento y oportunidad de negocio.

Esta exclusión no solo reduce la competencia y la innovación, sino que además genera costos adicionales y fricciones para los usuarios que buscan soluciones más ágiles y accesibles. A nivel internacional, experiencias como la del sistema UPI en India demuestran que la apertura a nuevos actores puede traducirse en resultados significativos: en 2023, India canalizó más de USD 125 mil millones en remesas gracias a la interoperabilidad y estandarización técnica de su infraestructura de pagos, facilitando transferencias inmediatas y de bajo costo desde países como Singapur y Emiratos Árabes Unidos.

En Colombia, permitir que las SEDPEs y establecimientos de crédito gestionen cuentas en moneda extranjera, bajo un marco de requisitos claros y supervisión robusta combinando las competencias del Banco de la República y la SFC como autoridad financiera, potenciaría la llegada de remesas, promovería la formalización de operaciones hoy canalizadas por vías informales, y reduciría los costos asociados a la conversión y traslado de divisas. Además, facilitaría la integración con nuevas tecnologías, como billeteras digitales y soluciones basadas en blockchain o stablecoins, que están revolucionando los pagos transfronterizos en diversas jurisdicciones.

La medida contribuiría a ampliar la cobertura de servicios financieros, ofrecer mayor competencia en el mercado de pagos internacionales y dinamizar el sistema de remesas, fortaleciendo la inclusión financiera y alineando al país con estándares internacionales de eficiencia, interoperabilidad y trazabilidad en la gestión de recursos provenientes del exterior.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Congreso de la República.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- SFC.
- URF.
- Junta Directiva del Banco de la República.

Propuesta 7

Cuentas bancarias en pesos colombianos para no residentes para actividades de remesas

Explicación:

En Colombia, las cuentas en pesos colombianos para no residentes están restringidas a operaciones específicas definidas por el Banco de la República, y actualmente se encuentran limitadas al uso propio del titular, prohibiéndose expresamente su utilización para la gestión de operaciones de terceros. Esto impide que fintechs constituidas en el exterior puedan realizar directamente la dispersión de remesas hacia beneficiarios residentes en Colombia.

Aunque las remesas son operaciones de canalización no obligatoria, la normativa exige que su desembolso sea efectuado exclusivamente a través de IMC, lo que introduce complejidades operativas y limita el acceso de actores extranjeros que cuentan con la infraestructura tecnológica y financiera para realizar giros de manera más eficiente.

Propuesta:

Modificar el capítulo 10 de la Circular Reglamentaria Externa DCIP-83 para incluir una nueva categoría dentro de las cuentas de uso exclusivo para no residentes, con el propósito de permitir la posibilidad de que residentes colombianos reciban recursos del exterior de la siguiente manera:

No existe	Redacción del Literal F del Capitulo 10 de la Circular Reglamentaria Externa DCIP-83 propuesto
No existe actualmente.	**f. Cuentas para operaciones de dispersión de remesas** **Estas cuentas podrán abrirse a nombre de entidades no residentes, incluidas instituciones financieras y proveedores de servicios de pago que cuenten con autorización en su país de origen, para la recepción de recursos en moneda extranjera y su dispersión en moneda legal colombiana a beneficiarios residentes.** **Los titulares deberán garantizar el cumplimiento de las obligaciones de reporte establecidas por el Banco de la República y la UIAF. Los recursos depositados en estas cuentas solo podrán destinarse al pago de remesas de trabajadores y no podrán ser utilizados para operaciones de crédito, inversión o cualesquiera otras distintas a la dispersión autorizada.**

Justificación:

El régimen vigente sobre cuentas en moneda legal colombiana para no residentes restringe su uso a operaciones específicas como inversión extranjera directa, operaciones de portafolio, créditos externos y exportaciones de servicios. Esta limitación excluye expresamente la posibilidad de que entidades no residentes utilicen dichas cuentas para la dispersión de remesas a beneficiarios en Colombia. En consecuencia, la infraestructura formal de pagos no permite que fintechs y proveedores internacionales especializados en remesas puedan canalizar directamente estos recursos a través del sistema financiero colombiano.

La ausencia de esta funcionalidad representa una barrera para la eficiencia y la competencia en un sector de enorme relevancia macroeconómica y social. En 2024, las remesas alcanzaron el 2,8% del PIB, consolidándose como una de las principales fuentes de divisas del país y un motor clave del consumo en los hogares receptores. Sin embargo, los costos

de intermediación, las demoras en la dispersión de los recursos y la dependencia de los Intermediarios del Mercado Cambiario (IMCs) limitan el impacto positivo de estas transferencias y generan fricciones para los usuarios.

Permitir que los no residentes abran cuentas en pesos con el propósito exclusivo de dispersar remesas daría mayor agilidad, reduciría costos de transacción y aumentaría la trazabilidad de los flujos, sin comprometer la seguridad del sistema financiero. Bajo un esquema de obligaciones de reporte al Banco de la República y a la UIAF, se garantizaría la prevención de riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo, al tiempo que se integraría de manera más eficiente el flujo de remesas al sistema financiero formal.

La experiencia internacional refuerza la pertinencia de esta reforma. En India, por ejemplo, la apertura regulada de cuentas para remesas y la interoperabilidad a través de UPI cross-border han permitido canalizar más de USD 125 mil millones en remesas en 2023, con acreditación en tiempo real y costos reducidos, gracias a la participación de bancos, fintechs y acuerdos bilaterales con países emisores. Este modelo demuestra que habilitar a nuevos actores bajo reglas claras potencia la inclusión financiera y dinamiza la economía interna.

En este sentido, la modificación del Capítulo 10 de la Circular DCIP-83 para crear una categoría específica de cuentas de no residentes para dispersión de remesas representa un ajuste normativo estratégico. Con esta medida, Colombia avanzaría hacia un sistema más moderno, competitivo e inclusivo en la gestión de flujos internacionales, fortaleciendo la confianza en el sistema financiero formal y alineándose con estándares globales de innovación y trazabilidad en los pagos transfronterizos.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **Circular Externa** por la **Junta Directiva del Banco de la República**.

Entidades encargadas:

- Junta Directiva del Banco de la República.

Propuesta 8

Habilitación de Medios de Pago Electrónicos en el Comercio Exterior y Estandarización de la Corresponsalía Bancaria

Explicación:

El actual sistema de pagos transfronterizos en Colombia se basa principalmente en el modelo tradicional de corresponsalía bancaria, que se considera lento, costoso y poco transparente. Actualmente, no existe un marco regulatorio que formalice el uso de pagos digitales alternativos, como los esquemas de ciclo cerrado, los sistemas interconectados o los activos digitales para liquidar obligaciones de comercio exterior.

Esta situación se debe a la falta de información sobre los corredores de pago y sus costos de procesamiento. La ausencia de un marco regulatorio claro para los pagos digitales es la principal barrera para la modernización. Esta propuesta busca reconocer formalmente una variedad de mecanismos de pago transfronterizo, como redes de tarjetas, bancos con presencia internacional, sistemas interconectados y activos digitales, para liquidar obligaciones en operaciones de comercio exterior, específicamente para pagos P2P, P2B y B2B. El objetivo es que las transferencias puedan realizarse sin depender de las cadenas de corresponsalía que a menudo involucran múltiples intermediarios y fricciones.

Propuesta:

Modificar la Ley 964 de 2005 con el propósito de redefinir el momento de aceptación de las órdenes de pago, otorgando certeza e irrevocabilidad desde la autorización de la entidad pagadora, aplicable a operaciones nacionales y transfronterizas. Y modificar la Parte I, Título III, Capítulo I de la CBJ con el propósito de incluir una nueva obligación para las entidades participantes del SPBV de la siguiente manera:

Redacción del artículo 10 actual	Redacción del artículo 10 propuesto
ARTÍCULO 10. PRINCIPIO DE FINALIDAD EN LAS OPERACIONES SOBRE VALORES. **(...)** Para efectos de esta ley, se entiende que una orden de transferencia ha sido aceptada cuando ha cumplido los requisitos y controles de riesgo establecidos en los reglamentos del respectivo sistema de compensación y liquidación, adoptados conforme a las disposiciones pertinentes. Tales reglamentos deberán ser aprobados por la Superintendencia de Valores. **(...)**	**ARTÍCULO 10. PRINCIPIO DE FINALIDAD EN LAS OPERACIONES SOBRE VALORES.** **(...)** Para efectos de esta ley, se entiende que una orden ~~de transferencia ha sido~~ aceptada desde el momento en que es autorizada por la entidad pagadora del ordenante. Este criterio se aplicará tanto a pagos nacionales como a pagos transfronterizos. Es autorizada cuando la entidad pagadora asume el deber de cumplir con la orden de pago o la instrucción de transferencia de fondos iniciada por el ordenante o por iniciador de pago en su nombre. ~~cuando ha cumplido los requisitos y controles de riesgo establecidos en los reglamentos del respectivo sistema de compensación y liquidación, adoptados conforme a las disposiciones pertinentes. Tales reglamentos deberán ser aprobados por la Superintendencia de Valores.~~ (...)

No existe	Redacción del artículo 3.5. del Capítulo I, del Título III de la Parte I propuesto
	3.5. Transparencia información corredores de pago transfronterizo: **Las entidades financieras que ofrezcan servicios de pago transfronterizo a través de acuerdos de corresponsalía bancaria, u operen redes de ciclo cerrado de pagos transfronterizos o a través de acuerdos de interconexión con infraestructuras de terceros países deberán**

	informar de manera clara, previa y detallada a sus clientes sobre los requisitos de acceso, la documentación exigida para la prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo (LA/FT), y los costos, comisiones y plazos estimados de procesamiento y liquidación de los pagos internacionales. Esta información debe ser accesible y estar actualizada en los canales digitales de la entidad. **Las entidades que ofrezcan y operen servicios de pago transfronterizos deben:** **3.5.1. Informar de manera clara y detallada a sus clientes sobre los requisitos para la prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo (LA/FT).** **3.5.2. Informar de forma detallada los costos, comisiones y plazos de procesamiento y liquidación.** **3.5.3. Adoptar estándares de la industria, como el uso del Legal Entity Identifier (LEI) para las validaciones de KYC y el uso de plataformas de información compartida (KYC utilities).**

Justificación:

Esta propuesta es crucial para modernizar el sistema de pagos de Colombia y alinearlo con las recomendaciones internacionales del G20 y del Comité de Pagos e Infraestructuras del Mercado (CPMI). La dependencia en el modelo de corresponsalía tradicional genera ineficiencias y desaprovecha las oportunidades de los pagos digitales.

Al estandarizar los procesos, se reducen los costos y la incertidumbre para los participantes, lo que fomenta la competencia y la adopción de nuevas tecnologías. La implementación de identificadores únicos como el LEI y las utilidades KYC, recomendadas por el CPMI, mejorará la eficiencia de la diligencia debida y reducirá los “falsos positivos” y el riesgo de “de-risking”.

Esto no solo beneficia a la industria financiera, sino que también impulsa el comercio electrónico y la inclusión financiera, ya que un sistema más transparente y eficiente reduce las barreras de entrada para las Mipymes.

La normativa actual, limitada y desactualizada, es una de las principales barreras para la evolución del sector de pagos transfronterizos. La falta de un marco jurídico claro genera incertidumbre y dificulta la exploración de nuevos modelos de negocio, concentrando el conocimiento y la capacidad de operación en unos pocos actores tradicionales.

Al establecer reglas claras y estandarizadas, se mitigan los riesgos jurídicos y se crea un entorno que fomenta la competencia, la innovación y la eficiencia. La adopción del modelo de irrevocabilidad propuesto, por ejemplo, está alineada con la PSD2 europea, brindando una mayor protección legal para los pagos y una mayor confianza para los participantes del mercado. En la corresponsalía, la obligatoriedad de informar los costos y requisitos a los clientes mejora la experiencia del usuario y promueve una competencia más justa y abierta.

Los beneficios sistémicos de estas medidas serían considerables: las transacciones serían más rápidas y económicas, impulsando el comercio electrónico y la inclusión financiera. La reforma no solo modernizaría la infraestructura, sino que también transferiría conocimiento técnico y jurídico a todo el ecosistema, facilitando el desarrollo doctrinal y la adaptación a los estándares internacionales.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** por el **Congreso de la República**. Y expedir una **Circular Externa** por la **Superintendencia Financiera de Colombia**.

Entidades encargadas:

- Congreso de la República.
- SFC.
- URF.

Propuesta 9

Alineación de Reportes y Operación Pagos Transfronterizos

Explicación:

El actual sistema de reporte regulatorio no está adaptado a las operaciones de las pasarelas de pago internacionales. Las regulaciones existentes, diseñadas para un sistema de pagos tradicional, a menudo imponen requisitos de reporte duplicados y un uso de formatos de datos inconsistentes, lo que lleva a ineficiencias, errores y una visión fragmentada del ecosistema para los entes reguladores. Esto representa una barrera operativa para las fintechs y dificulta la supervisión efectiva.

Propuesta:

Crear un marco de reporte y de operación unificado y estandarizado, para optimizar los pagos transfronterizos. También se aplica a todas las operaciones de pago transfronterizo a través de pasarelas de pago que cuente con las siguientes características:

De la Estandarización de Mensajería y Alineación de Operaciones:

1. **Adopción de ISO 20022:** Toda entidad que participe en el ecosistema de pagos transfronterizos, incluyendo pasarelas y adquirentes, deberá adoptar el estándar de mensajería ISO 20022 para el intercambio de información y el reporte a la SFC.

2. **Reporte unificado:** La SFC emitirá un reglamento que defina los campos de datos y la periodicidad del reporte, basándose en la realidad operativa de las pasarelas de pago para evitar la duplicación de informes.

3. **Alineación de horarios y liquidez:** El Banco de la República, en coordinación con la SFC, evaluará la viabilidad de extender los horarios de operación de sus sistemas de liquidación de alto valor (RTGS) para alinearlos con las ventanas de liquidación globales. Asimismo, se estudiará la posibilidad de implementar mecanismos como los “puentes de liquidez” entre bancos centrales para optimizar la gestión de liquidez de los participantes y reducir los costos de financiamiento en múltiples divisas.

Justificación:

La estandarización es fundamental para la eficiencia de los pagos transfronterizos. El uso de diferentes estándares de datos y formatos es un problema que reduce la calidad y la cantidad de la información, impidiendo el procesamiento directo de las transacciones. Al adoptar un estándar global como ISO 20022, se facilitaría el intercambio de información entre diferentes sistemas y jurisdicciones, mejorando la transparencia y reduciendo los costos operativos y de cumplimiento para la industria. [83]

La extensión de los horarios de operación de los sistemas RTGS, tal como se discute en los informes del CPMI, es un paso fundamental para eliminar los retrasos en las liquidaciones, especialmente en transacciones con jurisdicciones en diferentes zonas horarias. Los puentes de liquidez, por su parte, permitirían a los bancos utilizar garantías en una divisa para obtener liquidez en otra, reduciendo los costos de tener que mantener reservas fragmentadas en múltiples jurisdicciones. Estas medidas, en conjunto, mejorarían la eficiencia y la seguridad del sistema de pagos, al tiempo que lo harían más competitivo y resiliente frente a los desafíos del mercado global. [84] [85]

Este nuevo marco de reporte y operación proporcionaría a los reguladores una visión más clara y completa del ecosistema de pagos transfronterizos, lo que mejoraría su capacidad para monitorear los riesgos sistémicos, detectar actividades fraudulentas y asegurar el cumplimiento de las normativas de forma más eficaz. La simplificación de los procesos de reporte permitiría a las fintechs enfocar sus recursos en la innovación de sus productos y servicios, en lugar de gastar tiempo y capital en tareas administrativas redundantes.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **Circular Externa** por la **Superintendencia Financiera de Colombia**.

Entidades encargadas:

- SFC.
- URF.

83 BIS, Enhancing cross-border payments: building blocks of a global roadmap - Technical background report, 2020, Págs. 8 y 13. Disponible en internet: https://www.bis.org/cpmi/publ/d194.htm

84 BIS, Changing the clock: practical approaches to extend payment system operating hours , 2025, pág. 8. Disponible en Internet: https://www.bis.org/cpmi/publ/brief6.htm

85 BIS, Liquidity bridges across central banks for cross-border payments (final report) , 2022, Pág. 5. Disponible en Internet: https://www.bis.org/cpmi/publ/d209.htm

II.

c. SEDPEs y billeteras:

Donde la inclusión se vuelve hábito

A. Explicación

¿Qué son las billeteras digitales y cómo funcionan?

Respuesta corta: Las billeteras digitales son aplicaciones móviles o web que permiten almacenar de forma segura datos de instrumentos de pago, enviar y recibir dinero, pagar en comercios físicos y virtuales, transferir a cuentas bancarias, recargar servicios y realizar otras operaciones financieras y no financieras. Funcionan como sustitutos de las tarjetas físicas y de la billetera tradicional, usando tecnologías como tokenización, cifrado y autenticación biométrica para garantizar la seguridad. Pueden ser cerradas, semicerradas, abiertas o especializadas en criptomonedas, según su grado de interoperabilidad y uso. En Colombia, muchas operan bajo figura vigilada como Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos, lo que les permite ofrecer servicios de pago de bajo costo y alta cobertura, impulsando la inclusión financiera y la digitalización de la economía.

El segmento conformado por las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPES) y las billeteras digitales constituye uno de los núcleos más dinámicos y prometedores del ecosistema fintech colombiano. En conjunto, estas soluciones tienen como propósito impulsar la expansión del acceso a servicios financieros básicos, promover la digitalización del dinero y contribuir a la reducción del uso de efectivo en el país. Su desarrollo ha sido clave para avanzar hacia un sistema de pagos de bajo valor más inclusivo, eficiente e interoperable.

Las billeteras digitales, también conocidas como monederos electrónicos o billeteras móviles, son soluciones tecnológicas que han ganado notable popularidad en el contexto de la creciente demanda de pagos móviles. Se trata de aplicaciones móviles o web que permiten a los usuarios almacenar de forma segura credenciales de distintos instrumentos de pago y programas de lealtad de forma segura, enviar y recibir dinero, pagar en tiendas físicas y en línea, realizar transferencias bancarias y pagar facturas, entre muchas otras funciones[86]. Funcionan como repositorios seguros para la realización de pagos y transacciones, prescindiendo de la billetera física y facilitando la gestión cotidiana de las finanzas personales desde un dispositivo móvil. De acuerdo con Melo y Jiménez[87], también se les conoce como e-wallets y funcionan como sustitutos digitales de las tarjetas de crédito y débito, al almacenar sus datos de forma cifrada dentro de la aplicación.

86 Páez, G. (2020). Billetera Digital. Disponible en: https://economipedia.com/definiciones/billeteradigital.html

87 Melo, G., & Jimenez, E. (2023). Billeteras electrónicas: una herramienta para el emprendimiento en la era digital. Recuperado de: https://doi.org/10.25009/is.v0i15.2776

Esta funcionalidad se apoya en tecnologías robustas de seguridad como eKYC, tokenización, cifrado y autenticación biométrica, que garantizan altos niveles de protección en las operaciones y permiten a las billeteras ofrecer estándares similares a los de los bancos tradicionales.

Inicialmente concebidas como plataformas para pagos puntuales, estas soluciones han ampliado su alcance hasta convertirse en verdaderos ecosistemas financieros digitales. Hoy permiten no solo enviar y recibir dinero o pagar en tiendas físicas y virtuales, sino también realizar transferencias bancarias, recargas móviles, pagos de facturas, compras en línea, remesas internacionales, aceptación de códigos QR, acceso a servicios de transporte público, dispersión de beneficios sociales y compra de criptomonedas, entre otros. Además, han comenzado a asumir funciones no financieras, como operar como identidades digitales, mini-bancos, tarjetas de fidelidad, repositorios de certificados, registros médicos y portadores de credenciales esenciales como pasaportes, licencias de conducir o entradas para eventos.

Esta versatilidad ha convertido a las billeteras en un canal clave para ampliar el acceso a productos y servicios financieros y no financieros desde el móvil o la web, eliminando barreras geográficas o físicas. A medida que se consolida su adopción en diferentes segmentos poblacionales, especialmente aquellos históricamente excluidos del sistema bancario, estas plataformas están evolucionando hacia súperaplicaciones, integrando funcionalidades diversas que antes estaban dispersas entre múltiples actores, y transformándose punto de contacto financiero fundamental para millones de usuarios.

El ecosistema de billeteras digitales se caracteriza por su creciente diversidad, impulsada por la evolución tecnológica, la demanda de servicios financieros más accesibles y el desarrollo de nuevos modelos de negocio. Existen distintos tipos de billeteras, clasificadas en función de su grado de interoperabilidad, flexibilidad operativa y tipo de uso. Entre las más comunes se encuentran:

› **Billeteras cerradas**[88]**:** Están diseñadas para ser utilizadas exclusivamente dentro de un ecosistema específico, limitado a un comerciante o grupo de comerciantes. Los fondos almacenados en estas billeteras solo pueden ser gastados dentro de este entorno cerrado, y la organización emisora establece este límite. Ejemplos típicos de billeteras cerradas incluyen programas de lealtad, tarjetas de regalo y tarjetas de red minoristas.

› **Billeteras semicerradas**[89]**:** Permiten a los usuarios realizar compras en múltiples ubicaciones, pero incluyen ciertas restricciones en cuanto a retiros o reembolsos. Este tipo de billeteras está diseñado

88 Reserve Bank of India. (2021). Master Directions on Prepaid Payment Instruments (PPI). Reserve Bank of India. Disponible en: https://www.rbi.org.in/Scripts/BS_ViewMasDirections.aspx?id=12156

89 Ibid.

para evitar que los usuarios transfieran dinero a cuentas externas u otras billeteras. Ejemplos de billeteras semicerradas son las tarjetas prepagadas y las súper aplicaciones.

› **Billeteras abiertas**[90]: Conocidas también como billeteras interoperables, las billeteras abiertas permiten transacciones entre una amplia gama de comerciantes, organizaciones y servicios. Ofrecen una mayor flexibilidad e interoperabilidad en comparación con las billeteras cerradas y semicerradas. Los usuarios pueden transferir fondos, elegir dónde gastar su dinero y realizar retiros en cajeros automáticos, haciendo estas billeteras similares a las cuentas bancarias tradicionales.

› **Billeteras de criptomonedas**[91]: Las billeteras de criptomonedas están específicamente diseñadas para almacenar, enviar y recibir criptomonedas. Estas pueden ser billeteras de software, accesibles a través de una computadora de escritorio o móvil, o billeteras de hardware, que son dispositivos de almacenamiento físico. Los usuarios controlan estas billeteras mediante claves privadas. Además, una billetera de criptomonedas puede funcionar como una billetera cerrada, semicerrada o abierta. Según Statista, en octubre de 2022, había alrededor de 90 millones de usuarios con billeteras de criptomonedas en todo el mundo.

Esta tipología de billeteras digitales refleja la heterogeneidad del ecosistema y su capacidad de adaptación a distintas realidades económicas, regulatorias y tecnológicas. Su evolución constante es un factor clave para la expansión de los pagos digitales, la inclusión financiera y la transformación del sistema financiero tradicional.

Las SEDPES, por su parte, son un tipo de entidad financiera creada por la Ley 1735 de 2014 con el propósito de facilitar el acceso a productos financieros transaccionales y promover el uso de medios de pago electrónicos. Estas entidades están vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), lo que les otorga un marco institucional robusto y diferenciado frente a otros actores no vigilados del ecosistema. De acuerdo con el artículo 1° de la Ley 1735, su objeto exclusivo comprende:

a) La captación de recursos únicamente a través de depósitos electrónicos;
b) La realización de pagos y traspasos;
c) La toma de préstamos dentro y fuera del país, siempre que estos se destinen exclusivamente a financiar su operación y no se respalden con recursos del público; y
d) El envío y la recepción de giros financieros.

90 Ibid.

91 National Institute of Standards and Technology. (2018). *Blockchain Technology Overview*. Disponible en: https://doi.org/10.6028/NIST.IR.8202

Estas funciones les permiten operar como plataformas seguras, eficientes y trazables para la circulación digital del dinero, sin incurrir en los riesgos de intermediación financiera tradicional, ya que no pueden prestar ni invertir los recursos captados del público.

Su creación respondió a la necesidad de habilitar nuevos modelos de provisión de servicios financieros que no dependieran exclusivamente de los bancos tradicionales. De esta manera, se abrió la puerta para que empresas tecnológicas pudieran constituirse como entidades financieras reguladas, con foco en depósitos electrónicos de bajo monto y servicios de pago digitales, reduciendo barreras de entrada para nuevos participantes en el ecosistema.

Su rol dentro del Sistema de Pagos de Bajo Valor (SPBV) es clave, ya que actúan como emisores de instrumentos de pago, adquirentes y proveedores de tecnología de acceso. Como entidades vigiladas por la SFC, tienen autorización para operar a gran escala y bajo costo. Esta capacidad les permite ampliar la cobertura del sistema financiero formal, sobre todo en poblaciones tradicionalmente excluidas o informales. A diferencia de otros PSP no vigilados, las SEDPES deben cumplir requisitos más exigentes en materia de gobierno corporativo, capital, estructura interna y segregación de fondos de terceros, lo que fortalece la confianza del sistema y protege a los usuarios finales.

Entre sus operaciones, como fue ya descrito, las SEDPES están facultadas para captar recursos del público exclusivamente mediante depósitos electrónicos. Estos dineros, para efectos del control del manejo del efectivo de esta clase de instituciones financieras, deben mantenerse en depósitos en el Banco de la República y/o en cuentas a la vista en establecimientos de crédito. Además, su arquitectura operativa exige mantener los recursos de los clientes completamente separados del patrimonio propio, una condición fundamental para la transparencia, la trazabilidad de las operaciones y la gestión adecuada de los riesgos.

Esta naturaleza híbrida, entre institución financiera regulada y actor innovador, posiciona a las SEDPES como vehículos ideales para escalar la digitalización de pagos en Colombia. Muchas de las billeteras digitales más relevantes del país están constituidas jurídicamente bajo esta figura, lo que demuestra su potencial como catalizador de inclusión financiera, eficiencia transaccional y modernización del sistema de pagos. Al operar dentro del régimen prudencial establecido por la SFC, estas entidades combinan la agilidad tecnológica propia del sector fintech con los estándares regulatorios exigidos a las instituciones vigiladas, ofreciendo una propuesta de valor robusta, segura y confiable para los usuarios. En conjunto, las SEDPES representan un modelo capaz de articular innovación y estabilidad en un entorno cada vez más orientado a la digitalización financiera.

Este vínculo es coherente con el objeto exclusivo de las SEDPES, centrado en la prestación de servicios de pagos electrónicos y depósitos de bajo

monto. Al operar bajo esta figura, las billeteras digitales pueden ofrecer productos como cuentas simplificadas sin historial crediticio, ni procesos engorrosos de vinculación, cumpliendo a su vez con los requisitos normativos exigidos en términos de gobierno corporativo, protección de recursos de terceros, y seguridad de las operaciones. Así, además de habilitar legalmente la operación de billeteras, las SEDPES contribuyen a estandarizar prácticas del sector y elevar la confianza en los canales digitales de pago.

El modelo regulado de las SEDPES se convierte en una ventaja competitiva en un entorno donde la seguridad y la transparencia son factores críticos. Aunque solo una fracción de las empresas de la vertical de pagos digitales está constituida como SEDPES, su rol es estratégico para facilitar operaciones a gran escala, como la adquirencia, la vinculación de comercios y la interoperabilidad con otras entidades del sistema financiero. Esto fortalece el ecosistema de billeteras en su conjunto, permitiéndoles desempeñar un papel activo en la transformación digital de los pagos en Colombia.

Al facilitar el acceso a servicios transaccionales de bajo costo, alto alcance y mínima fricción, estas soluciones permiten que personas previamente excluidas, bien sea por razones geográficas, socioeconómicas o documentales, puedan participar en la economía digital. Su accesibilidad las convierte en herramientas clave para bancarizar de manera efectiva a poblaciones tradicionalmente marginadas del sistema financiero. Además, su adopción ha catalizado otros procesos relevantes como la formalización del comercio, el crecimiento del comercio electrónico, la interoperabilidad del sistema de pagos, y la generación de trazabilidad para políticas públicas. El potencial del segmento se amplifica en contextos como el de transferencias condicionadas del Estado, dispersión de beneficios sociales, pagos en el sector rural y digitalización de pequeños comercios, donde la presencia de infraestructura financiera tradicional es limitada o inexistente.

En síntesis, el segmento de SEDPES y Billeteras Digitales representa una de las apuestas más estratégicas del ecosistema fintech colombiano para cerrar brechas estructurales en el acceso a servicios financieros, reducir la fricción en los pagos cotidianos y acelerar la transición hacia una economía menos dependiente del efectivo. Su consolidación requiere avanzar en la interoperabilidad entre actores públicos y privados, ampliar la cobertura rural y territorial, reducir los costos regulatorios que enfrentan los nuevos entrantes, y promover marcos normativos que impulsen la innovación sin comprometer la protección del usuario. En ese sentido, las SEDPES y las billeteras que operan bajo su figura tienen el potencial de convertirse en verdaderas infraestructuras públicas digitales, capaces de articular servicios financieros, sociales y comerciales en un solo entorno digital seguro e inclusivo.

B. Diagnóstico:

¿Cuál es el panorama de las billeteras digitales en Colombia?

Respuesta corta: En Colombia, las billeteras digitales registran más de 3.000 millones de transacciones anuales por un valor superior a $300 billones, con una base de más 54 millones de usuarios activos distribuidos en múltiples plataformas, entre las que destacan Nequi y Daviplata como líderes del mercado. Su adopción masiva y su uso complementario a otros medios de pago evidencian una transición hacia la digitalización y la inclusión financiera, impulsada por la facilidad de uso junto con las mejoras en la conectividad y el acceso a dispositivos móviles. Sin embargo, el segmento enfrenta retos críticos como la falta de interoperabilidad real, riesgos crecientes en ciberseguridad, brechas de conectividad y alfabetización digital, altos costos regulatorios y cargas tributarias que desincentivan su uso frente al efectivo. Así, superar estas barreras será clave para consolidar su papel central en el sistema financiero y su capacidad de transformar el acceso a servicios financieros en el país.

Durante el año 2023, el segmento de billeteras digitales en Colombia alcanzó un total de 3.342 millones de transacciones, una cifra que refleja no solo el alcance masivo de estas plataformas, sino también su papel como herramienta habitual en la gestión financiera cotidiana de los colombianos[92]. La magnitud de estas operaciones, sumada al valor total movilizado de más de $332 billones de pesos, evidencia un proceso de digitalización acelerada con efectos concretos en la trazabilidad, eficiencia y formalización del sistema de pagos[93]. Que se hayan canalizado montos de esta magnitud a través de billeteras digitales implica un desplazamiento progresivo del efectivo y otros medios tradicionales, al tiempo que se consolidan nuevos hábitos de consumo que favorecen la inclusión financiera y el comercio electrónico. Este nivel de uso, cuantitativamente elevado y sostenido, confirma que las billeteras digitales han dejado de ser una opción complementaria para convertirse en una herramienta central del sistema financiero cotidiano.

En cuanto a la base de usuarios, el país reportó 54.634.939 usuarios de billeteras digitales activos en 13 plataformas diferentes, lo que, si bien puede incluir múltiples registros por persona, permite dimensionar el alcance del fenómeno[94]. Este comportamiento multibilletera se ratifica

92 Colombia Fintech. (2024). Fintech Snapshot: Billeteras digitales 2024. Disponible en: https://colombiafintech.co/contenidos-propios/descubre-las-ultimas-tendencias-en-fintech-5-2/

93 Ibid.

94 Ibid.

con los hallazgos del estudio de TuCash[95], que reveló que el 63% de los usuarios utiliza más de dos aplicaciones de este tipo de forma simultánea. Este patrón sugiere que los usuarios buscan funcionalidades complementarias y valoran la flexibilidad entre plataformas, más allá de la fidelización con una sola marca. En este contexto, Nequi fue la billetera más popular con un 44% de preferencia entre los encuestados, y su uso conjunto con Daviplata (77% de los usuarios de Nequi también usaban Daviplata) muestra un alto nivel de complementariedad funcional. A su vez, el 15% de quienes usaban Nequi también utilizaban Movii, lo que confirma un ecosistema en el que los usuarios diversifican sus opciones según disponibilidad, servicios ofrecidos y experiencia de uso[96].

El crecimiento de este segmento no ha sido fortuito. Entre los factores determinantes destacan la facilidad y rapidez de las transacciones, la disponibilidad de funcionalidades complementarias, como pagos de facturas, transferencias, recargas móviles y acceso a servicios financieros básicos, y el avance en la infraestructura digital, especialmente en cobertura de internet y adopción de teléfonos inteligentes. Este conjunto de condiciones ha hecho que las billeteras digitales sean vistas no solo como herramientas de pago, sino como plataformas integrales de servicios financieros accesibles, incluso para usuarios sin historial bancario previo.

Por otra parte, la concentración de usuarios y operaciones en un grupo reducido de billeteras también refleja dinámicas relevantes del mercado. Según el indicador sintético de Colombia fintech (que pondera número de usuarios, cantidad de transacciones y valor movilizado), Nequi, Bancolombia a la Mano y Daviplata se consolidan como los tres actores líderes en el ecosistema[97]. Estas billeteras no solo dominan en términos absolutos, sino que también marcan la pauta en términos de innovación, escalabilidad y llegada a segmentos poblacionales diversos. Su posicionamiento evidencia una combinación efectiva entre respaldo institucional, facilidad de uso, percepción de seguridad y capacidad de adaptarse a las necesidades de usuarios tanto bancarizados como no bancarizados.

La dinámica de adopción múltiple, donde un mismo usuario emplea dos o más billeteras de manera simultánea, plantea retos y oportunidades. Por un lado, como se mencionaba, refleja la capacidad de los consumidores de adaptar sus preferencias según la funcionalidad, el costo o la conveniencia ofrecida por cada aplicación, aprovechando los beneficios específicos de cada plataforma. Por otro lado, evidencia una barrera estructural crítica: la falta de interoperabilidad real entre plataformas. Esta carencia obliga a los usuarios a mantener varias cuentas activas para cubrir sus diferentes

95 TuCash (2023). ¡Fintech con terreno para crecer! TuCash. Recuperado de: https://www.business.tucash.co/wp-content/uploads/2023/05/f1.pdf

96 Colombia Fintech. (2024). Fintech Snapshot: Billeteras digitales 2024. Disponible en: https://colombiafintech.co/contenidos-propios/descubre-las-ultimas-tendencias-en-fintech-5-2/

97 Ibid.

necesidades financieras, fragmentando su experiencia y dificultando la trazabilidad consolidada de sus movimientos.

La ausencia de una interoperabilidad plena limita la eficiencia del ecosistema de pagos, genera fricción operativa y encarece el acceso a servicios financieros avanzados como scoring dinámico, analítica personalizada o inclusión crediticia basada en comportamiento transaccional. Aunque el Banco de la República ha tomado un rol protagónico en la estructuración de sistemas de pagos rápidos como la iniciativa Bre-B, el desafío persiste. Las fintech de pagos identifican la interoperabilidad en el SPBV como una de sus principales prioridades, ya que su falta sigue siendo un obstáculo para garantizar transferencias inmediatas, disponibilidad continua y una experiencia de usuario fluida. En este sentido, el ecosistema requiere avanzar no solo en soluciones técnicas, sino también en acuerdos de gobernanza, estándares comunes y marcos regulatorios que impulsen la integración efectiva entre actores públicos y privados.

En materia de seguridad también se presentan retos y es que el crecimiento del ecosistema ha incrementado el riesgo de fraudes, ciberataques y suplantaciones. Aunque las billeteras digitales implementan mecanismos como autenticación biométrica, tokenización, cifrado de extremo a extremo y procesos de eKYC, la creciente sofisticación de los delitos informáticos exige inversiones continuas en ciberseguridad, gobernanza de datos y capacidades de respuesta ante incidentes. Este desafío se agudiza a medida que más usuarios depositan su confianza en canales digitales para realizar transacciones cotidianas y almacenar información sensible, lo que convierte a estas plataformas en objetivos atractivos para actores maliciosos.

En este contexto, la seguridad y protección de datos personales se posicionan como condiciones indispensables para la sostenibilidad del modelo. La regulación vigente en materia de habeas data, privacidad y servicios de autenticación impone exigencias que requieren no solo cumplimiento normativo, sino también una cultura organizacional orientada a la protección del usuario. Las fintech enfrentan el reto de adoptar estándares robustos sin comprometer la experiencia del usuario ni la agilidad operativa. Esta presión es especialmente crítica para las SEDPES, cuya condición de entidades vigiladas implica mayores obligaciones regulatorias, auditorías permanentes y sistemas de control más estrictos. La capacidad del segmento para mantenerse resiliente frente a amenazas emergentes dependerá de su alineación con buenas prácticas globales, la implementación de arquitecturas de seguridad escalables y la consolidación de esquemas de colaboración público-privada para la prevención y mitigación del fraude.

A pesar de los avances en cobertura y funcionalidad, la expansión de las billeteras digitales enfrenta limitaciones estructurales que impiden una inclusión financiera verdaderamente universal. Si bien estas plataformas han facilitado el acceso a servicios transaccionales sin la necesidad de contar con productos bancarios tradicionales, como cuentas corrientes o

tarjetas de crédito, su adopción efectiva continúa condicionada por factores como la conectividad, la infraestructura tecnológica, el acceso a dispositivos y el nivel de alfabetización digital y financiera de los usuarios. En muchas regiones del país, especialmente en áreas rurales y municipios de difícil acceso, la cobertura de redes móviles es insuficiente o intermitente, lo que restringe el uso continuo y confiable de las aplicaciones. Adicionalmente, el costo de los dispositivos móviles y de los planes de datos puede resultar prohibitivo para poblaciones de bajos ingresos, acentuando las brechas existentes entre zonas urbanas y rurales.

Este conjunto de obstáculos limita la capacidad de millones de personas para acceder a los beneficios de la digitalización financiera. En consecuencia, el uso del efectivo sigue siendo predominante en muchas regiones, lo que perpetúa dinámicas de informalidad, dificulta la trazabilidad de las transacciones y reduce la posibilidad de construir historiales financieros que sirvan como base para el acceso a productos más complejos, como créditos, seguros o ahorros programados. Sin una estrategia robusta de expansión territorial, conectividad asequible y adaptabilidad tecnológica, las billeteras digitales corren el riesgo de convertirse en soluciones excluyentes para los segmentos que más podrían beneficiarse de ellas.

A este panorama se suma un desafío transversal igualmente crítico: la limitada alfabetización financiera y digital en amplias franjas de la población. Muchas personas no comprenden plenamente el funcionamiento de estas plataformas, sus ventajas o los riesgos asociados, lo que lleva a un uso ineficiente o inseguro. La falta de comprensión de conceptos básicos como costos de transacción o seguridad digital refuerza la desconfianza hacia el sistema financiero formal y mantiene viva la preferencia por soluciones informales, incluso si estas son más costosas o inseguras. Por tanto, la inclusión financiera a través de billeteras digitales no puede entenderse únicamente como una cuestión de acceso tecnológico. Se trata de un proceso multidimensional que exige acciones integradas en conectividad rural, formación ciudadana, acompañamiento pedagógico y diseño de productos más comprensibles, accesibles y culturalmente adaptados.

Adicionalmente, el exceso de requisitos regulatorios y la elevada carga administrativa afectan de forma desproporcionada a las entidades vigiladas, en particular a las SEDPEs. El proceso de licenciamiento, las exigencias de capital mínimo, las auditorías periódicas y las obligaciones de reporte recurrentes imponen costos fijos y barreras de entrada que resultan inviables para muchos emprendimientos. Esta situación genera un entorno de competencia desigual, donde actores no regulados pueden operar con mayor agilidad, lo que debilita la equidad del mercado y puede poner en riesgo la protección al consumidor si no existen mecanismos eficaces de supervisión alternativa. La falta de acompañamiento regulatorio que entienda la naturaleza digital, ágil y evolutiva del sector fintech agrava este problema, al tiempo que ralentiza la capacidad de respuesta de las entidades vigiladas ante cambios tecnológicos y demandas del mercado.

En el plano tributario, el ecosistema enfrenta incentivos desalineados que afectan directamente la adopción y sostenibilidad de los pagos y transferencias digitales. El Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), también conocido como 4x100, se aplica sobre el valor total de cada transacción financiera, incluyendo transferencias entre cuentas propias o movimientos cotidianos realizados mediante billeteras digitales. Esta carga tributaria representa un sobrecosto tanto para usuarios como para comerciantes, distorsionando el costo real de almacenar y movilizar dinero en cuentas electrónicas. Aunque existen ciertas exenciones al GMF, su aplicación práctica es limitada y confusa, lo que reduce su efectividad como incentivo para la digitalización. En la práctica, este impuesto fomenta la preferencia por el uso de efectivo, incluso en contextos donde existen soluciones digitales plenamente operativas, al hacer más costoso el uso de canales formales.

En suma, el segmento de billeteras digitales en Colombia exhibe una dinámica de expansión sostenida, soportada por cifras sólidas en número de usuarios, volumen de transacciones y valor movilizado. Sin embargo, enfrenta retos sistémicos en seguridad, interoperabilidad, inclusión efectiva, regulación, tributación y educación financiera. Superar estos desafíos será determinante para consolidar su aporte al sistema de pagos, a la inclusión financiera y a la transformación digital del país.

C. Propuestas sobre billeteras digitales y SEDPES

Propuesta 1

Exención en la expedición de factura electrónica para las SEDPEs

Explicación:

Actualmente, el artículo 8 de la Resolución 000165 de 2023 establece una excepción a la obligación de expedir factura electrónica de venta en operaciones realizadas por determinados sujetos vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia, como bancos, compañías de financiamiento y cooperativas financieras, cuando actúan en operaciones propias del giro de su negocio. Sin embargo, esta excepción no se extiende a las SEDPE, pese a que estas también están bajo supervisión de la misma autoridad y desarrollan operaciones de bajo valor, alta frecuencia y con énfasis en la inclusión financiera.

Propuesta:

Modificar el Artículo 8 de la Resolución 000165 de 2023 expedida por la DIAN de la siguiente manera:

Redacción del artículo 8 actual	Redacción del artículo 8 propuesto
Artículo 8. Sujetos no obligados a expedir factura de yenta y/o documento equivalente. De conformidad con el artículo 1.6.1.4.3. del Decreto 1625 de 2016, Unico Reglamentario en Materia Tributaria, los siguientes sujetos no se encuentran obligados a expedir factura de y venta y/o documento equivalente en sus operaciones: (...)	**Artículo 8. Sujetos no obligados a expedir factura de yenta y/o documento equivalente.** De conformidad con el artículo 1.6.1.4.3. del Decreto 1625 de 2016, Unico Reglamentario en Materia Tributaria, los siguientes sujetos no se encuentran obligados a expedir factura de y venta y/o documento equivalente en sus operaciones: ~~9.~~ Las Juntas de Acción Comunal, siempre y cuando no requieran solicitar devolución y/o compensación de saldos a favor en el impuesto sobre las ventas - IVA. **10. Las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos.**

Justificación:

Esta exclusión impone a las SEDPE una carga administrativa y tecnológica desproporcionada, especialmente cuando deben facturar de manera electrónica operaciones repetitivas de montos pequeños –por ejemplo, pagos de subsidios, transferencias sociales o recargas– lo cual afecta su eficiencia operativa y sostenibilidad económica. La barrera regulatoria además profundiza una asimetría injustificada entre entidades que operan en segmentos similares del mercado, generando un desincentivo a la innovación y a la participación de nuevos actores en la provisión de servicios financieros digitales.

En la práctica, este requerimiento implica que las SEDPE deban desplegar soluciones tecnológicas onerosas para cumplir con obligaciones de facturación que no guardan proporción con el valor o naturaleza de las operaciones que realizan, particularmente en contextos rurales o de baja conectividad. Esto limita su capacidad para ofrecer servicios competitivos frente a actores tradicionales que sí gozan de la excepción prevista en el artículo 8 de la Resolución 000165 de 2023.

Eliminar esta barrera redundaría en mayores niveles de eficiencia operativa, mayor capilaridad de servicios financieros digitales, y un entorno regulatorio más equitativo que favorezca la inclusión financiera.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **Resolución** por la **Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales**.

Entidades encargadas:

- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

III.

El rol de los neobancos:

Competencia transformadora en la era digital

Con el apoyo de: GARRIGUES

A. Explicación:

¿Qué son los neobancos y cómo funcionan?

Respuesta corta: Los neobancos, también llamados bancos digitales, son entidades financieras que, al igual que un banco tradicional, pueden captar depósitos y ofrecer productos de ahorro y crédito, pero lo hacen exclusivamente a través de canales digitales como aplicaciones móviles y plataformas en línea, sin depender de oficinas físicas. Su modelo de operación se apoya en tecnología para automatizar procesos, reducir costos y ofrecer una experiencia de usuario más ágil y accesible, lo que les permite brindar condiciones más competitivas, como mayores rendimientos o tasas más bajas. En Colombia, los neobancos son establecimientos de crédito autorizados y vigilados por la SFC, por lo que cumplen con el mismo marco regulatorio y estándares prudenciales que los bancos tradicionales, garantizando así solidez financiera y una gestión adecuada de riesgos, incluso operando en entornos 100% digitales.

Los neobancos, también conocidos como bancos digitales, representan una de las manifestaciones más avanzadas del proceso de convergencia entre la tecnología y los servicios financieros. Su aparición responde a una transformación estructural del sistema bancario, en la que la digitalización de procesos, la reducción de costos operativos y la orientación hacia modelos centrados en el usuario han permitido el surgimiento de nuevos jugadores con esquemas altamente eficientes. Algunos estudios[1] definen a los neobancos como entidades que captan depósitos del público y ofrecen sus productos y servicios exclusivamente, o en su mayoría, a través de canales digitales. Esta característica los distingue de otras fintechs que pueden ofrecer servicios financieros puntuales, pero que no necesariamente realizan intermediación financiera o captación del público.

En el contexto colombiano, los neobancos son establecimientos de crédito, es decir, entidades autorizadas por la SFC para captar depósitos, que prestan sus servicios de forma virtual o digital en su totalidad o en su

1 Ehrentraud, J. Garcia Ocampo, D., Garzoni, L., & Piccolo, M. (2020). Policy responses to fintech: a cross-country overview (FSI Insights No 23). Bank for International Settlements. Disponible en: https://www.bis.org/fsi/publ/insights23.pdf

mayoría. Dentro de esta categoría pueden incluirse establecimientos bancarios, corporaciones financieras y compañías de financiamiento que han optado por una operación sin oficinas físicas, basada en plataformas digitales, apps móviles y atención remota. La principal innovación de estos actores, como ocurre con otras fintechs que ejecutan funciones análogas a las de instituciones financieras tradicionales, radica en el uso intensivo de tecnologías para automatizar procesos, reducir costos fijos y ofrecer una experiencia de usuario significativamente más ágil y accesible.

Esta eficiencia operativa les permite trasladar beneficios tangibles al consumidor. Ejemplo de lo anterior son tanto los mayores rendimientos en cuentas de ahorro, depósitos a término y productos de bajo monto, como las tasas de interés más competitivas en la colocación de crédito. Gracias a esta estructura de costos optimizada, los neobancos logran mantener márgenes de intermediación adecuados, diferenciándose de sus contrapartes tradicionales y posicionándose como actores relevantes para la profundización de la inclusión financiera.

En términos regulatorios, los neobancos no cuentan con una regulación diferencial respecto a las entidades financieras tradicionales. Al ser establecimientos de crédito, estos se encuentran sometidos al régimen que rige al sistema financiero colombiano. Esto implica que deben cumplir con todos los requerimientos aplicables a los bancos tradicionales, incluyendo los relacionados con constitución y funcionamiento, gobierno corporativo, gestión del riesgo, provisiones, reservas técnicas, cumplimiento de límites prudenciales, y revelación de información.

Las principales normas que rigen su operación incluyen, el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (que define la estructura orgánica, facultades y obligaciones de las entidades financieras); el Código de Comercio (que regula los contratos bancarios y comerciales); y las leyes 45 de 1990 y 1328 de 2009 (que establecen criterios sobre la actividad financiera, protección al consumidor financiero y supervisión). Así, al ser los neobancos entidades vigiladas por la SFC, estos deben cumplir con los estándares de capital mínimo, adecuación patrimonial, mecanismos de prevención de lavado de activos, y requisitos de reporte y transparencia.

En este marco, uno de los componentes normativos más relevantes que deben observar los neobancos, como cualquier otro establecimiento de crédito autorizado, son los Acuerdos de Basilea[2]. Estos hacen referencia al conjunto de estándares internacionales diseñados por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (en adelante "BCBS", por sus siglas en inglés) con el objetivo de fortalecer la regulación, supervisión y gestión de riesgos en el sector bancario a nivel global. Estos acuerdos establecen criterios técnicos que los bancos deben cumplir para operar de forma segura

2 Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. (2017). Resumen de las reformas de Basilea III. Disponible en: https://www.bis.org/basel_framework/index.htm

y resiliente, protegiendo así la estabilidad financiera tanto de las instituciones individuales, como del sistema en su conjunto.

Existen tres acuerdos: Basilea I, Basilea II y Basilea III. Cada uno representa una etapa evolutiva en la forma en que se mide y gestiona el riesgo bancario:

1. **Basilea I (1988):** Fue el primer marco internacional, centrado principalmente en establecer un requerimiento mínimo de capital equivalente al 8% de los activos ponderados por riesgo. Aunque fue un avance importante, era poco sensible a las diferencias reales de riesgo entre distintas exposiciones.

2. **Basilea II (2004):** Introdujo un enfoque más sofisticado, estructurado en tres pilares:

   - Requisitos mínimos de capital más sensibles al riesgo;
   - Supervisión regulatoria reforzada;
   - Mayor disciplina de mercado mediante revelación de información.

   Este acuerdo permitió a los bancos utilizar modelos internos para calcular sus riesgos, elemento positivo que otorgó mayor flexibilidad. Sin embargo, no estuvo exenta de vulnerabilidades, las cuales se revelaron en crisis severas.

3. **Basilea III (acordado desde 2010 y en proceso de implementación):** Surgió como respuesta a la crisis financiera global de 2008. Su objetivo es corregir las deficiencias del marco anterior y construir un sistema bancario más resiliente. Este acuerdo comprende diferentes esfuerzos:

   - Incorpora requisitos más exigentes sobre la calidad y cantidad del capital;
   - introduce colchones macroprudenciales para enfrentar ciclos económicos adversos;
   - Limita el apalancamiento excesivo;
   - Establece normas sobre liquidez para garantizar que los bancos puedan afrontar salidas abruptas de recursos.

Así, las reformas de Basilea III se implementaron de manera progresiva. Las fases iniciales se enfocaron en mejorar la calidad del capital que deben mantener los bancos como respaldo ante posibles pérdidas. En particular, se fortaleció la proporción del llamado capital ordinario de Nivel 1 (Common Equity Tier 1 o CET1), el cual está compuesto principalmente por acciones ordinarias y utilidades no distribuidas. Este tipo de capital es considerado el más sólido y confiable para absorber pérdidas, ya que no está sujeto a vencimientos ni condiciones externas. Al elevar este estándar, se busca garantizar que las entidades financieras tengan capacidad

real para absorber pérdidas tanto en situaciones particulares como en crisis generalizadas del sistema.

A su vez, se incrementaron los requerimientos de capital mínimo que deben guardar los bancos, en proporción a los riesgos asumidos en su actividad. Este vino acompañado de una revisión de los marcos utilizados para calcular distintos tipos de riesgo, como el de mercado (pérdidas potenciales por fluctuaciones en tasas de interés, monedas o precios de activos), el de crédito de contraparte (incumplimiento de obligaciones en operaciones con derivados y repos) y la titulización (que implica transformar carteras de crédito en instrumentos negociables). Estas reformas buscan incentivar prácticas más prudentes al reducir la subestimación del riesgo que antes permitía a los bancos operar con niveles de capital insuficientes.

De forma paralela, Basilea III incorporó una dimensión sistémica a la supervisión bancaria mediante elementos macroprudenciales. Entre estos destacan los llamados colchones de capital anticíclicos, que son reservas adicionales exigidas a los bancos durante épocas de bonanza económica y expansión del crédito, para que estén mejor preparados ante una recesión. Asimismo, se introdujeron exigencias especiales para los llamados bancos de importancia sistémica global, debido a que la eventual quiebra de estas entidades tendría efectos globales negativos. También se estableció un requerimiento mínimo de apalancamiento, que limita la relación entre el capital del banco y el total de sus activos sin ponderar por riesgo, con el fin de evitar que una entidad se endeude en exceso utilizando modelos que subestimen su exposición real.

En cuanto a la gestión de liquidez, se implementaron dos métricas centrales. La primera es el Coeficiente de Cobertura de Liquidez (Liquidity Coverage Ratio, LCR), que obliga a los bancos a mantener activos líquidos de alta calidad suficientes para cubrir salidas netas de efectivo previstas durante 30 días. Estos activos líquidos pueden incluir, por ejemplo, bonos del gobierno o reservas en bancos centrales, que pueden venderse rápidamente sin pérdida significativa de valor.

La segunda medida implementada es el Coeficiente de Financiación Estable Neto (Net Stable Funding Ratio). Este busca asegurar que las fuentes de financiamiento del banco sean estables en un horizonte de al menos un año, reduciendo así la dependencia de financiamiento de corto plazo que puede evaporarse en momentos de tensión. Ambas medidas están orientadas a evitar descalces severos entre los plazos de vencimiento de activos y pasivos, y a prevenir crisis de liquidez como las vividas en 2008.

En una etapa posterior, Basilea III fue complementado con un paquete de reformas dirigidas a mejorar la credibilidad del cálculo de los activos ponderados por riesgo (Risk-Weighted Assets). Este cálculo determina cuánto capital debe mantener una entidad financiera, según el riesgo asociado a

cada tipo de activo en su balance. Se observó que, utilizando diferentes metodologías, bancos con perfiles similares reportaban niveles muy distintos de capital, lo que generaba preocupaciones sobre la consistencia del marco regulador.

Para corregir esto, se hicieron ajustes a los métodos estándar de medición del riesgo de crédito. Así, se introdujeron criterios más detallados. Dentro de este mayor detalle se establecieron diferentes requisitos de capital según la relación entre el valor del préstamo y el valor del activo recibido como garantía (conocido como Loan-to-Value), o según si el cliente es una pequeña empresa, una entidad soberana o una corporación sin calificación crediticia.

En el caso del riesgo de ajuste de valoración del crédito (Credit Valuation Adjustment), que representa posibles pérdidas por cambios en el valor de mercado de derivados ante una mayor probabilidad de incumplimiento de la contraparte, se eliminó el uso de modelos internos complejos. De esta manera, se establecieron métodos estándar más coherentes con los marcos utilizados para riesgo de mercado. Esto busca que todos los bancos midan este tipo de riesgo de forma más homogénea.

Respecto al riesgo operacional, que abarca pérdidas originadas por errores humanos, fallas tecnológicas, fraudes internos o eventos externos como desastres naturales, se eliminó el enfoque anterior basado en modelos avanzados (Advanced Measurement Approach). Con ello, se adoptó un único método estándar más transparente. Este nuevo enfoque combina dos factores: por un lado, el Indicador de Negocio, que refleja el tamaño y complejidad operativa del banco a través de sus ingresos, y, por otro lado, el Multiplicador de Pérdida Interna, que ajusta los requerimientos según las pérdidas operativas históricas del banco. Esto permite establecer exigencias más ajustadas al perfil real de cada entidad, al tiempo que se mantiene la comparabilidad entre instituciones.

Uno de los cambios más relevantes en Basilea III fue la restricción al uso de modelos internos avanzados (Internal Ratings-Based) para calcular requerimientos de capital. En la práctica, algunos bancos usaban sus propios modelos estadísticos para estimar parámetros relevantes para la operación y el cumplimiento regulatorio. Dentro de estos se encontraban la probabilidad de que un cliente incumpla (Probability of Default), la proporción de la deuda que no se recuperaría en ese caso (Loss Given Default), o la exposición pendiente al momento del incumplimiento (Exposure at Default).

Aunque estos modelos ofrecían flexibilidad, también generaban discrepancias y riesgos de manipulación. Por esto, se prohibió su uso para ciertos tipos de activos difíciles de modelar, como préstamos a empresas medianas o grandes, inversiones en otras instituciones financieras o instrumentos de renta variable, y se exigió el uso de métodos estándar o versiones simplificadas del IRB. Además, se establecieron valores mínimos

regulatorios para estos parámetros (conocidos como *input floors*), asegurando que ninguna entidad pudiera usar supuestos demasiado optimistas para reducir sus exigencias de capital.

Como complemento, se introdujo el llamado *output floor*, que limita cuánto puede reducir una entidad su carga de capital utilizando modelos internos. Esta regla exige que el capital calculado con modelos propios no sea inferior al 72.5% del capital que resultaría si se aplicaran exclusivamente los métodos estándar. De este modo, se promueve un terreno de juego más equilibrado entre bancos grandes con sofisticados modelos internos y entidades más pequeñas que solo utilizan metodologías estándar. Este piso se implementa gradualmente, comenzando en un 50% y aumentando cada año hasta alcanzar el porcentaje total en 2027.

Estas reformas tienen implicaciones importantes para los neobancos. Aunque su modelo de operación se basa en estructuras más livianas, procesos 100% digitales y menor presencia física, deben cumplir con los mismos requisitos prudenciales que los bancos tradicionales. Esto significa que deben desarrollar marcos sólidos de gobierno corporativo, tener políticas claras para identificar, medir y controlar sus riesgos, y mantener una base de capital suficientemente robusta para cubrir esos riesgos, especialmente mediante recursos de alta calidad.

Asimismo, aunque sus operaciones estén digitalizadas, deben garantizar una adecuada gestión de liquidez, cumpliendo con los indicadores antes reseñados. Esto los pone en cierta desventaja, ya que sus fuentes de fondeo pueden ser más volátiles que las de los bancos convencionales. Sin embargo, con los diferentes avances, se ha logrado desarrollar también un terreno de juego más equitativo.

En síntesis, los Acuerdos de Basilea buscan no solo que cada banco pueda resistir momentos de tensión financiera, sino que el conjunto del sistema bancario sea estable, predecible y transparente. Para los neobancos colombianos, alinearse con estos estándares no es solo una obligación legal, sino una oportunidad para afianzar su credibilidad ante los consumidores, los supervisores y el mercado. La adopción de Basilea III les permite consolidar su propuesta de valor como entidades innovadoras, eficientes y financieramente sólidas. En un contexto donde la confianza es clave para escalar modelos digitales, cumplir con estos estándares puede marcar la diferencia entre una promesa tecnológica y un actor consolidado del sistema financiero.

B. Diagnóstico:

¿Cuál es el panorama actual del sector bancario colombiano y cuál es el rol de los neobancos?

Respuesta corta: El sistema bancario colombiano se caracteriza por una alta concentración, con cinco entidades que reúnen cerca del 70% de los depósitos, y una marcada preferencia por productos tradicionales como cuentas de ahorro y CDT. En contraste, instrumentos orientados a la inclusión financiera, como los depósitos de bajo monto, siguen teniendo una participación marginal. En este panorama, los neobancos se han posicionado como actores innovadores. Aunque su participación en el total de depósitos aún es reducida (2,02%), han ganado terreno en segmentos estratégicos, alcanzando el 9,28% de los depósitos de bajo monto y más del 13% de los CDT en número de productos. Si bien estos avances reflejan su aporte a la democratización del ahorro formal y a la inclusión de sectores históricamente excluidos, los neobancos todavía enfrentan desafíos derivados del marco regulatorio, así como limitaciones en infraestructura y acceso a fondeo, lo que reduce su capacidad para atender perfiles de mayor riesgo y competir en condiciones equitativas con la banca tradicional.

Los neobancos se configuran como un actor clave en el sistema financiero colombiano. Su apuesta se ha concentrado en competir con las entidades financieras tradicionales a través de una oferta de productos digitales y con una experiencia de cliente diferenciada. Una de las principales apuestas de los neobancos, además, radica en tener una estructura operativa ligera, sin oficinas físicas, que les permite reducir significativamente sus costos fijos.

La estrategia reciente de los neobancos en el país se ha orientado a atraer a los consumidores financieros a través del ofrecimiento de mayores rendimientos en productos como cuentas de ahorro y depósitos a término, así como tasas competitivas en productos de crédito. Esta optimización de márgenes no solo mejora la experiencia del cliente, sino que también contribuye a democratizar el acceso a servicios financieros formales, promoviendo un sistema más equitativo, inclusivo y sostenible.

Según datos de la SFC[3], en el mercado colombiano, los establecimientos de crédito han captado más de 580 billones de pesos, de los cuales el 99.9% corresponde a diversas modalidades de ahorro, lo que subraya el papel central de estas secciones en la intermediación financiera del país. Al

3 Cálculo propio con base en datos públicos de la Superintendencia Financiera de Colombia. Datos recuperados de: https://www.superfinanciera.gov.co/powerbi/reportes/121/491/

analizar la distribución interna de estas captaciones, se encuentra que los depósitos de ahorro constituyen la proporción más significativa, con una participación del 55.84%, equivalente a 323.8 billones de pesos. Les siguen los CDT, que representan el 32.02% del total con 185.8 billones de pesos, mientras que las cuentas corrientes aportan el 10.86%, lo que equivale a 63 billones de pesos.

En contraste, los productos diseñados para fomentar la inclusión financiera, como los depósitos de bajo monto, mantienen una participación marginal del 1.12%, equivalente a 6.5 billones de pesos, al igual que una categoría adicional de certificados de depósito a término de baja cuantía. Esta distribución refleja una marcada concentración en productos tradicionales de ahorro, así como los desafíos pendientes para fortalecer la adopción de instrumentos orientados a sectores históricamente excluidos del sistema financiero formal.

Los depósitos de los neobancos[4] en Colombia, dentro de las denominadas secciones de ahorro, representan el 2.02% del total de depósitos gestionados por los establecimientos de crédito y las SEDPEs. Aunque su participación aún es modesta en términos agregados, resulta significativa considerando que estos actores son relativamente nuevos en el sistema financiero colombiano y que su operación se basa en esquemas digitales, sin presencia física tradicional.

Actualmente, los neobancos concentran su actividad en solo tres tipos de instrumentos de captación: CDTs, depósitos de ahorro y depósitos de bajo monto. En cada uno de estos productos, su participación revela un crecimiento paulatino y una capacidad real de captación. Específicamente, los neobancos concentran el 2.02% del saldo total en depósitos de ahorro, lo que equivale a 6.56 billones de pesos. En el caso de los CDTs, alcanzan el 2.44% de los depósitos, con un saldo de 4.54 billones de pesos. La mayor participación relativa se encuentra en los depósitos de bajo monto, donde representan el 9.28% del total nacional, lo que corresponde a aproximadamente 0.6 billones de pesos. Este último dato resulta particularmente relevante, ya que refleja la especialización de los neobancos en atender segmentos tradicionalmente excluidos del sistema financiero formal, mediante productos simples, accesibles y operables desde plataformas digitales.

El sistema financiero colombiano presenta una alta concentración en la captación de depósitos. De las 49 entidades vigiladas con autorización para captar recursos mediante secciones de ahorro, una sola entidad concentra el 29.3% del total de los depósitos. Esto implica que casi un tercio de los ahorros de los colombianos se encuentra en una única institución. Al

4 A lo largo de este capítulo, los datos que se refieran a "neobancos" incluyen a las siguientes entidades: Bancar Tecnología C.F., Bold C.F., Global66, IRIS C.F., Lulo Bank, MercadoPago S.A., Movii S.A., Nu Colombia C.F., Pgde, Rappipay, Tecnipagos, Tuya, Coink S.A., Aval Soluciones Digitales S.A.

ampliar el análisis a las cinco entidades más grandes, se observa que estas reúnen casi el 70% de los depósitos del sistema, lo cual revela que aproximadamente el 10% de las entidades concentra el 69.7% de los recursos captados. Esta concentración se intensifica al considerar los conglomerados financieros: los cuatro más grandes acumulan el 75.4% de los depósitos, lo que acentúa los desafíos en términos de competencia y diversificación del sistema bancario.

Ahora bien, al analizar la distribución de los productos de ahorro no por volumen captado, sino por número de cuentas abiertas, se evidencian patrones distintos. Si bien las cuentas de ahorro y los CDT lideran en volumen de saldos, los depósitos de bajo monto tienen una presencia mucho más significativa en términos del número de productos. En efecto, los depósitos de ahorro representan 92.76 millones de cuentas, seguidos por los depósitos de bajo monto con 75.1 millones. Por su parte, los CDT suman 3.4 millones de certificados, y las cuentas corrientes 3 millones. Esto muestra una clara tendencia hacia los instrumentos de depósito a la vista, lo que sugiere una mayor preferencia de los usuarios por productos con liquidez inmediata y menor exigencia de montos mínimos.

En este contexto, los neobancos han logrado una participación más significativa cuando se analiza el número de productos abiertos, en comparación con su participación en los saldos. Esta diferencia refleja en parte el objetivo de estas entidades vigiladas por generar una democratización de productos de depósito y ahorro. Su participación en número de productos es de 3.9% en cuentas de ahorro, 13.31% en CDT y 14.86% en depósitos de bajo monto. Estos datos sugieren que, aunque su volumen total de captación aún es limitado frente a los actores tradicionales, los neobancos están jugando un papel importante en la democratización del ahorro formal y en la expansión de la base de clientes con acceso a servicios financieros regulados.

Esta capacidad para ampliar el acceso a instrumentos de ahorro se articula con una estrategia más amplia de diversificación de servicios. En términos de oferta de productos, los neobancos colombianos ampliaron sus portafolios, aunque aún se encuentran en una etapa de consolidación. Según la encuesta de caracterización del ecosistema fintech de 2025[5], el 100% de los neobancos encuestados ofrece cuentas de ahorro, consolidando este producto como un pilar esencial de su modelo. El 66.7% de estas entidades también ha incorporado tarjetas de crédito, tarjetas débito y CDT, lo cual indica una tendencia hacia la diversificación de servicios tradicionales en formato digital. Sin embargo, solo una tercera parte (33.3%) ofrece depósitos de bajo monto y productos de crédito, lo que sugiere que la profundización de su operación aún enfrenta desafíos regulatorios, operativos o de fondeo.

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

Ahora bien, pese al dinamismo observado en la oferta de productos y el crecimiento de su base de clientes, los neobancos continúan enfrentando importantes desafíos regulatorios que limitan su capacidad de expansión y consolidación dentro del sistema financiero colombiano. Según la misma encuesta[6], la principal barrera identificada por estas entidades es el régimen de tasa de interés máxima o tasa de usura, cuya eliminación fue señalada como prioridad por el 83.3% de los encuestados. Esta preocupación responde a las restricciones que impone el actual marco normativo para establecer precios que reflejen adecuadamente el riesgo asumido en operaciones de crédito, especialmente cuando se atienden segmentos con bajo historial financiero o mayor vulnerabilidad. A esta preocupación se suman otros temas clave como las limitaciones en infraestructura tecnológica y la necesidad de contar con marcos regulatorios más modernos y adaptados a las innovaciones del sector.

Complementando este panorama, se identifican una serie de barreras regulatorias específicas que limitan la operatividad y sostenibilidad de los neobancos. Un punto crítico es el Decreto 2555 de 2010, particularmente en lo relacionado con los límites asociados a grandes exposiciones. Esta norma, diseñada para evitar que un banco asuma demasiado riesgo con un solo cliente o grupo económico, ha sido percibida como desproporcionada cuando se aplica a entidades pequeñas como los neobancos, cuyos niveles de riesgo sistémico son significativamente menores a los de la banca tradicional.

En consecuencia, se señala la necesidad de avanzar hacia un enfoque regulatorio más proporcional, que reconozca las diferencias en tamaño, naturaleza operativa y capacidad de absorción de riesgos entre los distintos tipos de entidades financieras. De manera coherente con este planteamiento, se destaca que aplicar reglas diseñadas para grandes bancos a modelos más pequeños y con márgenes operativos reducidos puede limitar gravemente la rentabilidad y viabilidad del negocio. Esto afecta su capacidad para competir, asumir riesgos calculados o desarrollar servicios para nichos menos atendidos.

Otro tema regulatorio de especial relevancia es la normativa vigente sobre entidades autorizadas para recaudar impuestos, que actualmente solo incluye a 13 instituciones. Esta restricción impide que los neobancos, incluso si cuentan con los medios tecnológicos y la infraestructura, puedan ofrecer servicios de recaudo completos, ya que la regulación exige que el medio de pago sea emitido por la misma entidad que recauda. Esto no solo frena su desarrollo, sino que va en contravía de la interoperabilidad y la competencia en el ecosistema de pagos. Para resolver este punto, se requiere no solo actualizar el marco normativo, permitiendo alianzas entre emisores y entidades recaudadoras, sino también realizar adaptaciones tecnológicas en los sistemas de recaudo público para admitir medios de pago diversos.

6 Ibid.

En términos generales, tanto los resultados cuantitativos como las discusiones cualitativas reafirman que el marco regulatorio actual presenta un déficit de proporcionalidad. Las normas tienden a aplicar un enfoque uniforme a todos los actores, sin considerar las particularidades de escala, estructura y modelo operativo de los neobancos. Esta homogeneidad normativa frena la innovación, restringe la competencia y limita el alcance de los modelos digitales para expandir la inclusión financiera. De cara al futuro, resulta indispensable avanzar hacia esquemas regulatorios más flexibles, que reconozcan las especificidades de los neobancos y faciliten su consolidación como actores relevantes y sostenibles en el sistema financiero colombiano. El desarrollo futuro de esta vertical dependerá, en gran medida, de la capacidad del regulador para equilibrar los objetivos de estabilidad y protección al consumidor con el fomento de la competencia, la inclusión y la transformación digital del sector.

C. Propuesta sobre neobancos

Propuesta 1

Secciones de ahorro compañías de financiamiento

Explicación

El numeral 2.2 del Capítulo III, Título I, Parte II de la Circular Básica Jurídica de la SFC establece que las compañías de financiamiento y corporaciones financieras solo pueden captar recursos mediante depósitos de ahorro a la vista y CDAT previa autorización específica de la SFC para la apertura de la sección de ahorro. Esto obliga a las entidades a presentar una solicitud adicional al supervisor, incluso cuando en el trámite de constitución ya han informado que desarrollarán esta actividad.

En la práctica, este requisito genera una barrera para los neobancos constituidos como compañías de financiamiento, pues limita la posibilidad de que su autorización inicial incluya simultáneamente la habilitación para captar ahorro. Como resultado, se duplica el proceso regulatorio, se retrasa la entrada en operación de estas entidades y se encarece el acceso de nuevos actores al mercado de captación.

Propuesta

Modificar el inciso segundo del numeral 2.2 del Capítulo III, Título I, Parte II de la CBJ con el propósito de incluir la solicitud de apertura de la sección de ahorro en el marco del trámite de funcionamiento de la entidad, de la siguiente manera:

Redacción del numeral 2.2 del Capítulo III, Título I, Parte II de la CBJ actual	Redacción del numeral 2.2 del Capítulo III, Título I, Parte II de la CBJ propuesto
"2.2. Depósitos de ahorro y CDAT- de corporaciones financieras y compañías de financiamiento: *(...)* *Ahora bien, previamente al desarrollo de la captación de ahorros del público a través de depósitos de ahorro y CDAT, las entidades deben acreditar ante esta Superintendencia el cumplimiento de las siguientes condiciones:"* *(...)*	***"2.2. Depósitos de ahorro y CDAT- de corporaciones financieras y compañías de financiamiento:*** *(...)* *Ahora bien, previamente al desarrollo de la captación de ahorros del público a través de depósitos de ahorro y CDAT, las entidades deben acreditar ante esta Superintendencia el cumplimiento de las siguientes condiciones. **No obstante, dichas condiciones podrán ser acreditadas dentro del trámite de solicitud para la obtención de la autorización de funcionamiento de la entidad, caso en el cual la expedición del acto administrativo por medio del cual se autoriza el funcionamiento de la entidad comprenderá igualmente la autorización para la apertura de la sección de ahorros de esta."*** *(...)*

Justificación

La propuesta normativa planteada en este punto tiene como propósito generar claridad y eficiencia, pero especialmente reducir el "time to market" para los neobancos que opten por la licencia de compañía de financiamiento para operar como entidad vigilada en el país.

Esta modificación obedece, además, a una realidad consistente en que los aspectos que se pretenden sean acreditados ante la SFC para la apertura de la sección de ahorro, pueden ser revisados en los trámites de constitución y funcionamiento; con lo cual se torna innecesario requerir que estas compañías luego de entrar en funcionamiento deban adelantar un proceso adicional para la apertura de su sección de ahorro.

En consecuencia, con el ajuste normativo se pretende que, dentro del mismo trámite para la obtención de la autorización para el funcionamiento de

la compañía de financiamiento, pueda el supervisor financiero autorizar la apertura de la sección de ahorro para dicha compañía, en atención a que dentro del trámite de funcionamiento encontró acreditados los elementos descritos en el numeral 2.2 del Capítulo III, Título I, Parte II de la CBJ.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **Circular Externa** por la **Superintendencia Financiera de Colombia**.

Entidades encargadas:

- SFC.
- URF.

Propuesta 2

Grandes exposiciones: regulación armonizada para adquirentes vigilados

Explicación

El régimen de grandes exposiciones establecido en el Decreto 1533 de 2022 presenta inconsistencias frente al régimen especial previsto para la adquirencia en el artículo 2.17.3.1.6 del Decreto 1692 de 2020, el cual expresamente reconoce que las cuentas específicas de adquirencia no generan exposición crediticia sujeta a requerimientos adicionales de capital. Sin embargo, en la práctica, la interpretación de la Superintendencia Financiera ha llevado a aplicar de manera concurrente el régimen general de grandes exposiciones sobre estas cuentas, desconociendo el principio de especialidad normativa y la finalidad de la regulación sectorial.

Este tratamiento genera un efecto de sobrecapitalización artificial, incrementa costos regulatorios innecesarios, limita el volumen y crecimiento de las operaciones de adquirencia y crea una asimetría competitiva entre entidades tradicionales con mayor capacidad patrimonial y fintechs u otros actores entrantes. En consecuencia, la falta de armonización normativa constituye una barrera injustificada a la innovación y al desarrollo eficiente del ecosistema de pagos electrónicos en Colombia.

Propuesta

Agregar un numeral dentro del Artículo 2.1.2.1.4 del Decreto 1533 de 2022 con el propósito de incluir la exclusión de las cuentas de adquirencia dentro de las excepciones a las operaciones computables dentro del régimen de grandes exposiciones de la siguiente manera:

Redacción del Artículo 2.1.2.1.4 del Decreto 1533 de 2022 actual	Redacción del Artículo 2.1.2.1.4 del Decreto 1533 de 2022 propuesto
*"**ARTÍCULO 2.1.2.1.4. Excepciones a las operaciones computables.** Las siguientes operaciones no se computarán para establecer el cumplimiento de los límites previstos en el presente Título:"*	*"**ARTÍCULO 2.1.2.1.4. Excepciones a las operaciones computables.** Las siguientes operaciones no se computarán para establecer el cumplimiento de los límites previstos en el presente Título:*
(...)	*(...)*
	11. Las exposiciones derivadas de las cuentas específicas de adquirencia, en los términos previstos en el artículo 2.17.3.1.6 del Decreto 1692 de 2020, siempre que correspondan exclusivamente a operaciones de adquirencia de pagos."

Justificación

La aplicación del régimen de grandes exposiciones del Decreto 1533 de 2022 a las cuentas específicas de adquirencia genera un efecto de sobrerregulación que no corresponde a la naturaleza de este producto. El Decreto 1692 de 2020 ya había reconocido, mediante el artículo 2.17.3.1.6, que estas cuentas no constituyen una exposición crediticia que deba computarse como tal, en tanto los recursos se manejan de forma segregada, con dispersión inmediata hacia los comercios afiliados y bajo reglas que mitigan de manera estructural el riesgo de concentración.

La interpretación actual de la SFC, que desconoce este régimen especial, obliga a los adquirentes vigilados a mantener requerimientos de capital adicionales artificiales, que no guardan relación con la verdadera exposición de riesgo de la actividad. Esto distorsiona la regulación, encarece

las operaciones de adquirencia y reduce la competitividad de los nuevos actores, especialmente fintechs, frente a entidades con mayor capacidad patrimonial.

Una exclusión expresa en el artículo 2.1.2.1.4 del Decreto 1533 de 2022 permitiría armonizar el régimen general con la norma especial, respetando el principio de especialidad normativa y la intención original del regulador. Esta medida no solo elimina cargas desproporcionadas, sino que también promueve la innovación en el mercado de pagos, facilita la entrada de nuevos adquirentes y fortalece la competencia en igualdad de condiciones.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir un **Decreto** por el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** en coordinación con la **Superintendencia Financiera de Colombia** y la **Unidad de Regulación Financiera**.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- SFC.
- URF.

Propuesta 3

Financiamiento externo abierto para compañías de financiamiento

Explicación

El artículo 24 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el artículo 2.2.2.1.1 del Decreto 2555 de 2010 establecen que los créditos que reciban las compañías de financiamiento de otros establecimientos de crédito solo pueden destinarse a operaciones de microcrédito. Esta restricción limita de manera significativa la gestión de fondeo de estas entidades, ya que impide que los recursos obtenidos puedan ser utilizados para financiar otros tipos de cartera o actividades autorizadas en su objeto social. En la práctica, esto reduce la flexibilidad operativa de las compañías de financiamiento y genera una asimetría regulatoria frente a otros actores vigilados, que no enfrentan esta limitación en el uso de sus fuentes de fondeo.

Propuesta

Modificar el literal k) del artículo 24 del EOSF y eliminar los artículos 2.2.2.1.1 y 2.2.2.1.2 del Decreto 2555 de 2010 de la siguiente manera:

Redacción del Artículo 24 del EOSF actual	Redacción del Artículo 24 del EOSF propuesto
*"**ARTÍCULO 24. OPERACIONES AUTORIZADAS.** Las compañías de financiamiento comercial en desarrollo de su objeto principal podrán:* *(...)* *k. Recibir créditos de otros establecimientos de crédito para la realización de operaciones de microcrédito, con sujeción a los términos y condiciones que fije el Gobierno Nacional."*	*"**ARTÍCULO 24. OPERACIONES AUTORIZADAS.** Las compañías de financiamiento comercial en desarrollo de su objeto principal podrán:* *(...)* *k. Recibir créditos de otros establecimientos de crédito para la realización de operaciones de microcrédito* ***y aquellas operaciones adicionales comprendidas dentro de su objeto social*** *.~~, con sujeción a los términos y condiciones que fije el Gobierno Nacional."~~*

Redacción del Artículo 2.2.2.1.1 del Decreto 2555 de 2010 actual	Redacción del Artículo 2.2.2.1.1 del Decreto 2555 de 2010 propuesto
*"**ARTÍCULO 2.2.2.1.1 Destinación de los créditos.** Los préstamos de que trata el literal k) del artículo 24 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y que reciban las compañías de financiamiento de otros establecimientos de crédito, deberán estar destinados exclusivamente a la realización de operaciones activas de microcrédito, de acuerdo con lo establecido en el artículo 39 de la Ley 590 de 2000 y las demás normas que lo adicionen o modifiquen."*	*~~"ARTÍCULO 2.2.2.1.1 Destinación de los créditos. Los préstamos de que trata el literal k) del artículo 24 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y que reciban las compañías de financiamiento de otros establecimientos de crédito, deberán estar destinados exclusivamente a la realización de operaciones activas de microcrédito, de acuerdo con lo establecido en el artículo 39 de la Ley 590 de 2000 y las demás normas que lo adicionen o modifiquen."~~*

Redacción del Artículo 2.2.2.1.2 del Decreto 2555 de 2010 actual	Redacción del Artículo 2.2.2.1.2 del Decreto 2555 de 2010 propuesto
"ARTÍCULO 2.2.2.1.2 Características. Las condiciones generales de los préstamos que reciban las compañías de financiamiento provenientes de otros establecimientos de crédito destinados a celebrar operaciones de microcrédito, serán convenidas entre las partes, sujetándose en todo caso, a las normas relativas a cupos individuales de crédito y a los límites de concentración de riesgos. *PARÁGRAFO . En todo caso, el plazo de estos créditos deberá ser igual o superior a seis (6) meses."*	~~*"ARTÍCULO 2.2.2.1.2 Características. Las condiciones generales de los préstamos que reciban las compañías de financiamiento provenientes de otros establecimientos de crédito destinados a celebrar operaciones de microcrédito, serán convenidas entre las partes, sujetándose en todo caso, a las normas relativas a cupos individuales de crédito y a los límites de concentración de riesgos.*~~ ~~*PARÁGRAFO . En todo caso, el plazo de estos créditos deberá ser igual o superior a seis (6) meses."*~~

Justificación

La propuesta planteada en este punto tiene como fin superar la confusión que se ha generado en el sector FinTech respecto al alcance de lo dispuesto en el literal (k) del artículo 24 del EOSF, pues, del texto contenido en la norma, se ha llegado a interpretar que esta constituye una restricción para el desarrollo de las operaciones de las compañías de financiamiento, eliminando la posibilidad de que éstas se financien a través de créditos para la realización de operaciones distintas al ofrecimiento de microcréditos; aspecto que genera reservas en aquellos interesados en constituir un Neobanco bajo la licencia de compañía de financiamiento.

Cabe agregar que este ajuste permitiría que la normativa converja con la realidad de las compañías de financiamiento y con el entendimiento que sobre las mismas tienen las autoridades y la industria. Lo anterior dado que, en el mercado, lo usual es encontrar compañías de financiamiento que registran entre sus fuentes de fondeo créditos con establecimientos de crédito, apreciándose que varias de ellas, concentran su colocación en créditos de consumo y no todas registran el otorgamiento de microcréditos; asunto que además en repetidas ocasiones es puesto en conocimiento del supervisor en los trámites de constitución y funcionamiento de estas compañías, tornando como necesario el ajuste normativo planteado.

Finalmente, la modificación del literal k del artículo 24 en los términos propuestos, requiere de igual manera la eliminación de los artículos 2.2.2.1.1 y 2.2.2.1.2 del Decreto 2555 para que el marco normativo sea coherente.

Esto crea una discriminación y desequilibrio normativo que puede afectar la competitividad y crecimiento de las compañías de financiamiento, incluyendo muchas fintechs. Se requiere aclaración para evitar restricciones injustificadas.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir un **Decreto** por el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** en coordinación con la **Superintendencia Financiera de Colombia** y la **Unidad de Regulación Financiera**.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- SFC.
- URF.

Propuesta 4

Reglas claras para negociación accionaria superior al 10%

Explicación

El marco normativo que regula la adquisición o negociación de participaciones superiores al 10% en entidades vigiladas presenta vacíos e inconsistencias entre la regulación actual. Si bien las normas establecen la necesidad de autorización previa de la SFC, no existe claridad sobre el alcance de esta obligación cuando se trata de accionistas indirectos o beneficiarios reales.

Esta ambigüedad genera incertidumbre jurídica en procesos de inversión o adquisición de participación accionaria en neobancos y otras entidades vigiladas, retrasando operaciones de capitalización, fusiones o reorganizaciones. Contar con una regla clara que unifique el criterio sobre la autorización aplicable a accionistas directos e indirectos reduciría tiempos regulatorios, aumentaría la seguridad jurídica para inversionistas y facilitaría el crecimiento ordenado del sector financiero digital.

Propuesta

Modificar el numeral 12 del artículo 11.2.1.4.2 del Decreto 2555 de 2010 para ampliar el umbral determinado para la autorización sobre participaciones superiores al 10% e incluir expresamente a los accionistas indirectos y beneficiarios reales, de la siguiente manera:

Redacción del numeral 12 del artículo 11.2.1.4.2 del Decreto 2555 de 2010 actual	Redacción del numeral 12 del artículo 11.2.1.4.2 del Decreto 2555 de 2010 propuesto
"ARTÍCULO 11.2.1.4.2. Despacho del Superintendente Financiero. Son funciones del Despacho del Superintendente Financiero, las siguientes: ***(...)*** ***12. Autorizar toda transacción que tenga por objeto o como efecto que una persona o grupo de personas, adquiera la calidad de beneficiario real respecto del diez por ciento (10%) o más de las acciones en circulación de una entidad vigilada, así como el incremento de dicho porcentaje."***	***"ARTÍCULO 11.2.1.4.2. Despacho del Superintendente Financiero.*** *Son funciones del Despacho del Superintendente Financiero, las siguientes:* *(...)* *12. Autorizar toda transacción que tenga por objeto o como efecto que una persona o grupo de personas, adquiera la calidad de beneficiario real respecto del* ***veinticinco*** ~~***diez***~~ *por ciento (****25%*** ~~***10%***~~*) o más de las acciones en circulación de una entidad vigilada, así como el incremento de dicho porcentaje* ***o cuando dicha operación implique la adquisición del control en los términos previstos en la legislación societaria vigente."*** *(...)*

Justificación

La fijación del umbral del 10% como gatillo para exigir autorización previa en adquisiciones accionarias ha demostrado ser insuficiente para diferenciar entre operaciones que realmente modifican la estructura de poder de una entidad vigilada y aquellas que representan participaciones minoritarias sin impacto prudencial. En la práctica, este umbral ha llevado a que la SFC deba revisar, tramitar y autorizar transacciones que no alteran la dirección, control ni gobierno de las entidades vigiladas, generando cargas administrativas desproporcionadas tanto para los supervisados como para la propia autoridad.

La situación se agrava en sectores como fintech y neobancos, donde las inversiones suelen involucrar fondos, SPV o vehículos extranjeros que adquieren participaciones parciales sin intención de control, pero que quedan sometidos al mismo trámite que una adquisición relevante.

Elevar el umbral de autorización previa al 25% y vincularlo expresamente a los supuestos de adquisición de control permite alinear el marco regulatorio con estándares internacionales de supervisión y con la lógica prudencial que orienta la intervención de la SFC. Este ajuste concentra la revisión en operaciones que sí pueden modificar la gobernanza, la gestión de riesgos o la estabilidad de una entidad vigilada, evitando trámites innecesarios y reduciendo tiempos en procesos de capitalización, rondas de inversión o reorganizaciones societarias.

Asimismo, la modificación disminuye la incertidumbre jurídica para los inversionistas institucionales y facilita la atracción de capital hacia el sector financiero digital, sin debilitar los mecanismos de control que garantizan transparencia y supervisión efectiva sobre cambios significativos en la propiedad o el control. En conjunto, la medida mejora la eficiencia regulatoria, refuerza la proporcionalidad y favorece un crecimiento más dinámico y ordenado de las entidades vigiladas.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir un **Decreto** por el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- SFC.
- URF.

Propuesta 5

Modernización de la Circular Básica Contable y Financiera: del microcrédito al crédito productivo

Explicación

El Decreto 455 de 2023 eliminó la categoría de microcrédito como modalidad independiente para la certificación del IBC, sustituyéndola por las nuevas categorías de crédito productivo popular, rural y urbano. No obstante, la CBCF aún conserva referencias expresas al microcrédito dentro de su estructura de clasificación y reporte de cartera, generando una inconsistencia regulatoria.

Esta desalineación normativa produce incertidumbre operativa y contable para las entidades vigiladas, especialmente aquellas que ofrecen productos de crédito digital o de bajo monto, al no existir correspondencia entre la definición legal y los formatos de reporte exigidos por la SFC. Por tanto, resulta necesario actualizar la CBCF para incorporar las nuevas categorías de crédito productivo, armonizando así la supervisión prudencial con la clasificación vigente en el régimen legal y garantizando coherencia en los procesos de información financiera.

Propuesta

Ajustar el texto del numeral 2.2 de la Sección II de la Parte III del Capítulo XXXI de la CBCF para que incluya dentro de la evaluación del riesgo de crédito las modalidades de crédito productivo popular, rural y urbano de la siguiente manera:

Redacción del numeral 2.2 de la Sección II de la Parte III del Capítulo XXXI de la CBCF actual	Redacción del numeral 2.2 de la Sección II de la Parte III del Capítulo XXXI de la CBCF propuesto
"2.2. Modalidades de crédito:	*"2.2. Modalidades de crédito:*
Para efectos de la evaluación del riesgo de crédito, del cálculo de las provisiones y de la aplicación de normas contables y de información: (i) la cartera de créditos, (ii) las comisiones y (iii) cuentas por cobrar originadas en cada tipo de operación se deben clasificar en las siguientes modalidades, comercial, consumo, vivienda y microcrédito.	*Para efectos de la evaluación del riesgo de crédito, del cálculo de las provisiones y de la aplicación de normas contables y de información: (i) la cartera de créditos, (ii) las comisiones y (iii) cuentas por cobrar originadas en cada tipo de operación se deben clasificar en las siguientes modalidades, comercial, consumo, vivienda, ~~y~~ microcrédito* ***y productivo popular, rural y urbano.***
Para el caso de los modelos internos, las modalidades pueden subdividirse en portafolios.	*Para el caso de los modelos internos, las modalidades pueden subdividirse en portafolios.*
	(...)
	2.2.5. Crédito popular productivo rural
	El crédito popular productivo rural es el constituido por las operaciones activas de crédito realizadas con personas naturales o jurídicas para el desarrollo de cualquier actividad económica en zonas rurales y rurales dispersas cuyo monto no exceda de seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) al momento de la aprobación de la respectiva operación activa de crédito
	2.2.6. Crédito popular productivo urbano
	El crédito popular productivo urbano es el constituido por las operaciones activas de crédito realizadas con personas naturales o jurídicas para el desarrollo de cualquier actividad económica en zonas urbanas cuyo monto no exceda de seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) al momento de la aprobación de la respectiva operación activa de crédito."

Justificación

La entrada en vigencia del Decreto 455 de 2023 transformó la estructura del crédito de fomento en Colombia al sustituir la modalidad de microcrédito por las categorías de crédito productivo popular, rural y urbano, en reconocimiento a la diversidad de actividades económicas y necesidades de financiamiento de las micro y pequeñas unidades productivas. Sin embargo, la CBCF no ha sido actualizada para reflejar este cambio, lo que ha generado una disparidad entre el marco normativo y el régimen contable y de reportería aplicable a las entidades vigiladas.

Esta falta de armonización normativa produce inconsistencias en la clasificación de cartera y en la certificación de tasas de interés, dificulta la reportería de información financiera ante la SFC y genera incertidumbre en la aplicación de metodologías de riesgo crediticio. Además, limita la capacidad de las entidades (en especial fintechs y cooperativas de crédito digital) para diseñar productos alineados con las nuevas categorías legales, obstaculizando la evaluación real del impacto del crédito productivo sobre la inclusión financiera.

La actualización del numeral 2.2 de la Sección II de la Parte III del Capítulo XXXI de la CBCF, permitiría incorporar de manera expresa las definiciones y criterios de los créditos productivos establecidos en el Decreto 455 de 2023, garantizando consistencia regulatoria, transparencia en la información y comparabilidad sectorial. Este ajuste, además de mejorar la calidad del reporte financiero, fortalecería la trazabilidad de los programas de crédito de inclusión y consolidaría la base técnica para políticas públicas orientadas a financiar la productividad en los segmentos popular y rural.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **Circular Externa** por la **Superintendencia Financiera de Colombia** y la **Unidad de Regulación Financiera**.

Entidades encargadas:

- SFC.
- URF.

Propuesta 6

Armonizando la “Banca Móvil” y “Banca por Internet”

Explicación

El numeral 2.3.4.11 del Capítulo I, del Título II de la Parte I de la CBJ establece una diferenciación entre los canales de “Banca Móvil” y “Banca por Internet” que no se ajusta a la realidad tecnológica actual. Según la norma, los servicios prestados a través de dispositivos móviles que utilicen navegadores web se consideran “Banca por Internet”, incluso si el acceso ocurre desde una aplicación móvil.

Esta clasificación regulatoria genera duplicidad de obligaciones normativas, ya que las aplicaciones móviles bancarias modernas suelen integrar componentes web sin que el usuario abandone la interfaz de la aplicación. En la práctica, exigir el cumplimiento simultáneo de los requisitos de ambos canales encarece los procesos de desarrollo, pruebas y cumplimiento normativo, sin aportar valor adicional en materia de seguridad o gestión del riesgo. Por tanto, se requiere armonizar las definiciones de “Banca Móvil” y “Banca por Internet” para reflejar la realidad tecnológica actual y eliminar ambigüedades que limitan la innovación y aumentan los costos operativos.

Propuesta

Ajustar el numeral 2.3.4.11 del Capítulo I, del Título II de la Parte I de la CBJ con el propósito de acotar la definición de “Banca por internet” de la siguiente manera:

Redacción del numeral 2.3.4.11 del Capítulo I, del Título II de la Parte I de la CBJ actual	Redacción del numeral 2.3.4.11 del Capítulo I, del Título II de la Parte I de la CBJ propuesto
2.3.4.11. Banca Móvil	***2.3.4.11. Banca Móvil***
Canal en el cual el dispositivo móvil es utilizado para realizar operaciones bien sea asociando su número de línea al servicio, o empleando apps (aplicaciones informáticas diseñadas para ser ejecutadas en teléfonos celulares, tabletas y otros dispositivos móviles).	*Canal en el cual el dispositivo móvil es utilizado para realizar operaciones bien sea asociando su número de línea al servicio, o empleando apps (aplicaciones informáticas diseñadas para ser ejecutadas en teléfonos celulares, tabletas y otros dispositivos móviles).*
Los servicios que se presten a través de dispositivos móviles y utilicen navegadores Web, son considerados banca por internet.	***Solo se considerarán como "Banca por Internet" los servicios a los que se acceda directamente mediante navegadores web sin el uso de una aplicación móvil dedicada. ~~Los servicios que se presten a través de dispositivos móviles y utilicen navegadores Web, son considerados banca por internet.~~***
(...)	(...)

Justificación

La clasificación actual entre "Banca Móvil" y "Banca por Internet" contenida en la Circular Externa 006 de 2025 no refleja adecuadamente la arquitectura tecnológica de los servicios financieros digitales contemporáneos. En la práctica, la mayoría de las aplicaciones móviles bancarias utilizan navegadores embebidos, APIs o componentes web para ejecutar ciertas funciones (por ejemplo, validación biométrica, pasarelas de pago o procesos de onboarding), sin que el usuario abandone la interfaz de la app. No obstante, la redacción vigente obliga a que dichos servicios cumplan simultáneamente los requisitos aplicables a ambos canales, lo que genera duplicidad de exigencias operativas, sobrecostos de cumplimiento y frena la innovación.

La modificación propuesta busca armonizar esta definición con la realidad tecnológica y la experiencia del usuario, garantizando un marco regulatorio coherente, proporcional y tecnológicamente neutral. Al aclarar que las aplicaciones móviles cuya interacción se desarrolla íntegramente dentro de la app serán consideradas "Banca Móvil", se elimina

una ambigüedad que afecta a neobancos y entidades con modelos digitales avanzados. Esta precisión no reduce los estándares de seguridad ni supervisión, sino que promueve una regulación más eficiente, alineada con las mejores prácticas internacionales en materia de canales digitales y experiencia del usuario.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **Circular Externa** por la **Superintendencia Financiera de Colombia** y la **Unidad de Regulación Financiera**.

Entidades encargadas:

- SFC.
- URF.

Propuesta 7

Eliminación de la licitación de servicios cada 2 años

Explicación

El numeral 5 del artículo 2.36.2.1.1 del Decreto 2555 de 2010 exige a las entidades financieras realizar un proceso de licitación al menos cada dos años para la selección de aseguradoras en el marco de los seguros asociados al crédito. Si bien esta disposición busca garantizar principios de libre concurrencia, transparencia y competencia en el mercado asegurador, en la práctica ha derivado en una carga administrativa desproporcionada, especialmente para entidades digitales o con estructuras operativas flexibles.

La obligatoriedad de realizar licitaciones bianuales desconoce que la competencia se encuentra hoy reforzada por el derecho de los consumidores financieros a escoger libremente su aseguradora. En este contexto, imponer una periodicidad rígida genera costos innecesarios y reduce la capacidad de las entidades para planificar de manera eficiente sus relaciones comerciales, sin aportar beneficios reales adicionales en materia de protección al consumidor.

Propuesta

Eliminar el numeral 5 del artículo 2.36.2.1.1 del Decreto 2555 de 2010:

Redacción del numeral 5 del artículo 2.36.2.1.1 del Decreto 2555 de 2010 actual	Redacción del numeral 5 del artículo 2.36.2.1.1 del Decreto 2555 de 2010 propuesto
ARTÍCULO 2.36.2.1.1. Obligaciones de las instituciones financieras como tomadoras de seguros. *Las instituciones financieras que actúen como tomadoras de seguros por cuenta de sus deudores, deberán garantizar la libre concurrencia de oferentes, proteger y promover la competencia en el mercado de seguros, y garantizar transparencia de información con el deudor, para lo cual adoptarán procedimientos que se sujeten a los siguientes criterios:* *(...)* ***5. Periodicidad. El procedimiento de selección de que trata este artículo deberá efectuarse periódicamente, cuando menos una vez cada dos (2) años.*** *(...)*	***ARTÍCULO 2.36.2.1.1. Obligaciones de las instituciones financieras como tomadoras de seguros.*** *Las instituciones financieras que actúen como tomadoras de seguros por cuenta de sus deudores, deberán garantizar la libre concurrencia de oferentes, proteger y promover la competencia en el mercado de seguros, y garantizar transparencia de información con el deudor, para lo cual adoptarán procedimientos que se sujeten a los siguientes criterios:* *(...)* ~~*5. Periodicidad. El procedimiento de selección de que trata este artículo deberá efectuarse periódicamente, cuando menos una vez cada dos (2) años.*~~ *(...)*

Justificación

La exigencia contenida en el numeral 5 del artículo 2.36.2.1.1 del Decreto 2555 de 2010, que obliga a las entidades financieras a realizar procesos de selección de aseguradoras al menos cada dos años, constituye una carga administrativa que no genera valor agregado en materia de transparencia, competencia o protección al consumidor financiero. En la práctica, este requisito impone costos operativos y contractuales innecesarios para las entidades vigiladas, especialmente para aquellas con una gestión eficiente y transparente en sus relaciones con aseguradoras, sin que exista evidencia de que la periodicidad bianual mejore la calidad del servicio o la equidad en el mercado.

La verdadera garantía de libre concurrencia y competencia radica en el derecho del deudor a elegir libremente su aseguradora, principio ya consagrado en el numeral 4 del mismo artículo, y no en la obligación de las

instituciones financieras de realizar licitaciones periódicas por mandato normativo. Este derecho del consumidor, reforzado por la supervisión de la SFC y por la verificación del defensor del consumidor financiero, constituye un mecanismo más eficaz, flexible y menos costoso para asegurar la transparencia del proceso.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir un **Decreto** por el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**, en coordinación con la **Superintendencia Financiera** y la **Unidad de Regulación Financiera.**

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- SFC.
- URF.

Propuesta 8

Actualización de la regulación en materia de canales para el ofrecimiento de servicios financieros

Explicación

El régimen vigente sobre canales para la prestación de servicios financieros fue diseñado bajo un esquema de banca tradicional, con énfasis en atención presencial y figuras como la corresponsalía. Este marco no contempla de manera adecuada la operación de los neobancos, que funcionan de manera digital, generando fricciones normativas que limitan su capacidad de ofrecer servicios de forma eficiente.

Entre las principales barreras se encuentran: la ausencia de una caracterización específica de los canales digitales frente a la corresponsalía; las restricciones para que entidades con operación digital ofrezcan productos financieros del exterior a través de oficinas de representación; y la incompatibilidad del régimen de ventas atadas con los esquemas de onboarding digital. Estas limitaciones encarecen la operación, reducen la competitividad y frenan la innovación, lo que evidencia la necesidad de actualizar la regulación de canales para reflejar la realidad tecnológica y del mercado.

Propuesta

Inclusión en la Parte 2, Libro 35, Título 9 del Decreto 2555 de 2010 de un capítulo dedicado a la regulación del ofrecimiento de servicios financieros por parte de Neobancos, la cual atienda a las barreras y vacíos identificados en la presente propuesta.

Justificación

Con la presente propuesta se busca adecuar el régimen existente en materia de canales para el ofrecimiento de servicios financieros a las características propias de la operación digital de los Neobancos.

Particularmente, respecto a la caracterización de la operación de los Neobancos a través de canales digítales, se evidencia la dificultad existente al momento de caracterizar el vehículo jurídico a través del cual se realiza el ofrecimiento de los productos y servicios de estas entidades, puesto que los mismos suelen calificarse como canales de corresponsalía digital, cuando realmente su naturaleza no corresponde propiamente a dicha figura. De manera que resulta pertinente el reconocimiento de canales completamente digitales a través de los cuales los Neobancos desarrollan la totalidad de su operación, pero que no son de su propiedad; e incluso, canales que comparte con otras entidades financieras y no financieras, locales e internacionales.

Por otra parte, se evidencia la necesidad de actualizar la regulación para la promoción y publicidad de servicios y productos financieros del exterior por parte de entidades financieras locales que operan de manera totalmente digital, como lo son los Neobancos. Lo anterior, teniendo en cuenta que dentro de las normas contenidas en los artículos 4.1.1.1.1 y siguientes del Decreto 2555 y en el Capítulo II del Título II de la Parte I de la CBJ, no se contempla la posibilidad de efectuar el ofrecimiento de productos o servicios financieros del exterior, de forma digital; incluso, existen disposiciones que evidencian la premisa del ofrecimiento físico desde el que parte ese marco normativo, tales como la identificación con un aviso expuesto al público indicando la condición de oficina de representación, resultando así en un régimen incompatible con la innovación que aportan los Neobancos.

Ahora bien, respecto a la fricción entre el régimen de ventas atadas (contenido en el numeral 3.3.1.5, del Capítulo I del Título III de la Parte I de la CBJ y el literal (a) del artículo 12 de la Ley 1328 de 2009) y los procesos de onboarding propios de algunos Neobancos, se evidencia que, en ocasiones y por razones meramente tecnológicas o de experiencia del cliente, se requiere que el cliente realice la apertura de una cuenta en la entidad o la creación de usuario (sin costo alguno) para que éste pueda acceder a

los demás productos y servicios ofrecidos, ya que estos hacen parte de un mismo ecosistema digital de acceso a los cuentahabientes. En ese sentido, y a pesar de que el supervisor es un actor abierto a discutir estos asuntos, lo cierto es que el lenguaje de la norma es de carácter restrictivo y no contempla mayores matices; tornándose en una barrera.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir un **Decreto** por el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** en coordinación con la **Superintendencia Financiera de Colombia y la Unidad de Regulación Financiera.**

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- SFC.
- URF.

Propuesta 9
Acreditación de solvencia patrimonial en la constitución de Neobancos

Explicación

El artículo 53 del EOSF establece que la solvencia patrimonial de los solicitantes para constituir una entidad financiera debe ser de al menos 1.3 veces el capital comprometido, acreditada por el beneficiario real. Sin embargo, en la práctica, la Superintendencia Financiera ha exigido que esta solvencia sea demostrada no solo por el beneficiario real, sino también por los accionistas directos, incluyendo fondos de inversión y vehículos de propósito especial (en adelante "SPV", por sus siglas en inglés) creados para cumplir requisitos societarios.

Esta práctica introduce una doble exigencia patrimonial que no está prevista en la norma y que resulta ineficiente para los esquemas de inversión que estructuran los neobancos. Al requerir solvencia simultáneamente al nivel del SPV y del beneficiario real, se elevan los costos de constitución y se restringe la entrada de nuevos actores al sistema financiero, generando una barrera innecesaria a la competencia y a la innovación.

Propuesta

Modificar el Numeral 1, Capítulo I, Título I de la Parte I de la CBJ para incluir un lenguaje que aclare que la solvencia patrimonial podrá ser acreditada únicamente por parte del beneficiario real de la entidad financiera a ser constituida de la siguiente manera:

Redacción del Numeral 1, Capítulo I, Título I de la Parte I de la CBJ actual	Redacción del Numeral 1, Capítulo I, Título I de la Parte I de la CBJ propuesto
1. Constitución de Entidades Vigiladas	***1. Constitución de Entidades Vigiladas***
1.1. Capitales Mínimos	***1.1. Capitales Mínimos***
Al momento de su constitución y durante su funcionamiento, y dependiendo de su naturaleza jurídica particular, son aplicables a las entidades vigiladas los capitales mínimos establecidos en el artículo 80 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF), los definidos en otras disposiciones legales tales como la Ley 100 de 1993, la Ley 510 de 1999, la Ley 1735 de 2014, la Ley 964 de 2005 y la Ley 454 de 1998, entre otras que regulen, adicionen, sustituyan o modifiquen la materia, así como los establecidos por el Gobierno Nacional de acuerdo con la normatividad aplicable. Los valores establecidos en virtud de cualquiera de las disposiciones señaladas se reajustan de conformidad con las normas vigentes sobre la materia.	***Conforme lo señalado en el artículo 53 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, la solvencia patrimonial para la constitución de una entidad vigilada por la SFC podrá ser acreditada por el beneficiario real del diez por ciento (10%) o más del capital de la entidad, o por el accionista directo de la entidad a ser constituida. Lo anterior, sin perjuicio de las solicitudes que en materia de gobierno corporativo pueda realizar la SFC sobre los vehículos a través de los cuales se efectúe la inversión en la entidad vigilada a ser constituida.*** ~~*Al momento de su constitución y durante su funcionamiento, y dependiendo de su naturaleza jurídica particular, son aplicables a las entidades vigiladas los capitales mínimos establecidos en el artículo 80 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF), los definidos en otras disposiciones legales tales como la Ley 100 de 1993, la Ley 510 de 1999, la Ley 1735 de 2014, la Ley 964 de 2005 y la Ley 454 de 1998, entre otras que regulen, adicionen, sustituyan o modifiquen la materia, así como los establecidos por el Gobierno Nacional de acuerdo con la normatividad aplicable. Los valores establecidos en virtud de cualquiera de las disposiciones señaladas se reajustan de conformidad con las normas vigentes sobre la materia.*~~

Justificación

Hoy en día, es práctica extendida y legítima que los inversionistas estructuren sus participaciones en entidades reguladas a través de vehículos de propósito especial, holdings patrimoniales o fideicomisos, cuya función no es operar, sino representar la titularidad jurídica de la inversión.

Exigir que estos vehículos, que frecuentemente no cuentan con un *core* de operaciones consolidado y se encuentran sin activos propios, acrediten de manera independiente la solvencia económica como condición para autorizar una licencia financiera, impone una barrera artificial que desconoce la realidad económica y entorpece innecesariamente la constitución de nuevos jugadores en el sistema financiero. Esta exigencia, además, entra en tensión con el principio de eficiencia regulatoria y podría resultar contraria a los postulados de la supervisión basada en riesgos, pues desvía la atención del análisis de fondo: la verdadera capacidad económica del grupo de control.

Por tanto, resulta técnica y jurídicamente pertinente que la solvencia patrimonial se mida respecto de los beneficiarios reales, quienes son en definitiva los sujetos con capacidad de respaldo económico, toma de decisiones estratégicas y responsabilidad última sobre el neobanco.

Este enfoque no sólo promueve la transparencia y la trazabilidad en las estructuras corporativas, sino que elimina ineficiencias normativas, facilita la atracción de capital extranjero sofisticado y contribuye al dinamismo del ecosistema fintech bajo condiciones adecuadas de control, supervisión y cumplimiento normativo.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **Circular Externa** por la **Superintendencia Financiera de Colombia** y la **Unidad de Regulación Financiera**.

Entidades encargadas:

- SFC.

Propuesta 10

Fin a la obligatoriedad de suplentes en juntas directivas

Explicación

De acuerdo con el artículo 73 del EOSF, los establecimientos de crédito, entre otras entidades financieras, deben tener un número de directores que no será menor de cinco (5) ni mayor de diez (10). Por cada miembro de la junta directiva se elegirá un suplente de dicho miembro para el mismo período.

Esta norma plantea un reto para los neobancos, pues usualmente son entidades de origen fintech y con una estructura corporativa ligera, la cual es suficiente para entidades que cuentan con una o dos líneas de negocio. Así, la necesidad de contar con una junta directiva de 5 miembros principales y 5 miembros suplentes es excesivo para estas entidades.

Propuesta

Ajustar el texto del numeral 4 del artículo 73 del EOSF, para permitir flexibilidad en el número de directores, de la siguiente manera:

Redacción del numeral 4 del artículo 73 del EOSF actual	Redacción del numeral 4 del artículo 73 del EOSF propuesto
ARTICULO 73. JUNTA DIRECTIVA. *(...)* *4. Suplencias y procedimiento en caso de vacancia. En los establecimientos bancarios, corporaciones financieras, corporaciones de ahorro y vivienda, compañías de financiamiento comercial, sociedades de capitalización y sociedades de servicios financieros, al tiempo de hacer las elecciones de directores, por cada miembro de la junta directiva se elegirá un suplente de dicho miembro para el mismo período. Las suplencias serán personales y los suplentes ocuparán el lugar del principal en caso de ausencia temporal o definitiva de éste. La ausencia de un miembro de la junta directiva por un período mayor de tres (3) meses producirá la vacancia del cargo de Director y en su lugar, ocupará el puesto su suplente por el resto del período para el que fuere elegido.*	***ARTICULO 73. JUNTA DIRECTIVA.*** *(...)* *4. Suplencias y procedimiento en caso de vacancia. En los establecimientos bancarios, corporaciones financieras, corporaciones de ahorro y vivienda, compañías de financiamiento comercial, sociedades de capitalización y sociedades de servicios financieros, al tiempo de hacer las elecciones de directores, por cada miembro de la junta directiva se* ***podrá elegir*** ~~*elegirá*~~ *un suplente de dicho miembro para el mismo período.* ***No obstante, las entidades podrán disponer en sus estatutos que no existirán suplencias en las juntas directivas. En caso de contar con suplentes.*** *Las suplencias serán personales y los suplentes ocuparán el lugar del principal en caso de ausencia temporal o definitiva de éste. La ausencia de un miembro de la junta directiva por un período mayor de tres (3) meses producirá la vacancia del cargo de Director y en su lugar, ocupará el puesto su suplente por el resto del período para el que fuere elegido.*

Justificación

La decisión de eliminar la obligatoriedad para la figura de suplentes, es un rediseño estructural que se fundamenta en la proporcionalidad entre la composición del órgano directivo y el nivel de complejidad operativa y regulatoria de la entidad.

A diferencia de las instituciones financieras tradicionales, cuyo modelo de negocio suele abarcar múltiples líneas de crédito, portafolios de inversión, operaciones internacionales y estructuras filiales, los neobancos operan con arquitecturas simplificadas, enfocadas generalmente en pocos productos estandarizados como depósitos de bajo monto, medios de pago y servicios transaccionales. En este contexto, una Junta Directiva de gran tamaño (por ejemplo, de 10 miembros contando suplentes), se vuelve no

solo innecesaria, sino potencialmente ineficiente, al diluir la agilidad decisoria y elevar injustificadamente los costos de gobernanza.

Además, el marco regulatorio colombiano –en particular los principios de supervisión basada en riesgos y proporcionalidad adoptados por la SFC– respalda la posibilidad de adaptar la gobernanza corporativa a la naturaleza, tamaño y perfil de riesgo de la entidad supervisada. En ese sentido, tornar voluntaria la designación de suplentes representa un diseño institucional más coherente con las dinámicas ágiles, digitales y orientadas al cliente que caracterizan a los neobancos.

Por último, esta medida facilita el tránsito de sociedades tecnológicas o de servicios financieros no bancarios hacia esquemas con licencia financiera plena, toda vez que elimina barreras formales que no generan valor añadido en el caso de estructuras operativas minimalistas y tecnológicamente habilitadas.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley** por el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Congreso de la República.
- SFC.
- URF.

Propuesta 11

Actualización del contrato de uso de red para servicios financieros digitales

Explicación

El contrato de uso de red es hoy la única figura que permite a dos entidades vigiladas ofrecer servicios digitales de manera integrada, pero su regulación fue diseñada para la prestación de servicios presenciales y no para modelos tecnológicos actuales. Esto ha generado un desfase entre la norma y la operación real de los neobancos y demás entidades que dependen de alianzas digitales para ofrecer experiencias fluidas al usuario.

Además, la exigencia de autorización previa por parte de la SFC prolonga la entrada en operación de estos contratos entre cuatro y seis meses, lo que

introduce costos operativos innecesarios y limita la capacidad de innovación del sector. Contar con un marco más flexible –similar al adoptado para la corresponsalía digital tras el Decreto 222 de 2020– permitiría que las entidades vigiladas celebren estos acuerdos bajo criterios de libertad contractual, garantizando siempre mecanismos de mitigación del riesgo de conducta y protección al consumidor financiero.

Propuesta

Incluir un parágrafo dentro del artículo 2.34.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010 para determinar un régimen de autorización general por parte de la SFC a las entidades que están bajo su vigilancia, de la siguiente manera:

Redacción del Artículo 2.34.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010 actual	Redacción del Artículo 2.34.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010 propuesto
*"**ARTÍCULO 2.34.1.1.1 Utilización de la red, prestadores y usuarios.** Podrán ser tanto prestadores como usuarios de la red los establecimientos de crédito, las sociedades de servicios financieros, las sociedades comisionistas de bolsa de valores, las comisionistas independientes de valores, las sociedades administradoras de inversión, las sociedades administradoras de depósitos centralizados de valores, las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos - SEDPE y las entidades aseguradoras,.* *(...)"*	*"**ARTÍCULO 2.34.1.1.1 Utilización de la red, prestadores y usuarios.** Podrán ser tanto prestadores como usuarios de la red los establecimientos de crédito, las sociedades de servicios financieros, las sociedades comisionistas de bolsa de valores, las comisionistas independientes de valores, las sociedades administradoras de inversión, las sociedades administradoras de depósitos centralizados de valores, las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos - SEDPE y las entidades aseguradoras,.* ***Parágrafo. Para la prestación conjunta de servicios financieros a través de canales, plataformas o infraestructuras digitales, los contratos de uso de red celebrados entre las entidades previstas en este artículo estarán sujetos a un régimen de autorización general, sin que se requiera trámite de autorización previa por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia, siempre que cumplan las***

las condiciones técnicas, operativas y de protección al consumidor que dicha entidad establezca mediante instrucción de carácter general.

La Superintendencia Financiera de Colombia conservará la facultad de exigir autorización previa únicamente cuando determine que, por la naturaleza del servicio digital o los riesgos involucrados, resulta necesario un control ex ante para la adecuada protección del consumidor financiero, la gestión de riesgos o la estabilidad operativa.

(...).”

Justificación

La regulación vigente del contrato de uso de red fue diseñada para esquemas presenciales y físicos de prestación de servicios, lo que resulta insuficiente frente a los modelos digitales que hoy caracterizan a los neobancos y a fintechs que operan a través de integraciones tecnológicas avanzadas. Esta desalineación normativa genera fricciones innecesarias, pues obliga a encajar acuerdos digitales dentro de una figura concebida originalmente para la utilización de infraestructura física, generando vacíos en materia de alcance, responsabilidades y estándares aplicables.

A lo anterior se suma que el régimen de autorización previa para estos contratos introduce demoras significativas de entre cuatro y seis meses para su entrada en operación. Esta carga ralentiza la innovación, encarece las operaciones y dificulta que nuevas entidades o modelos digitales puedan integrarse de manera ágil al ecosistema financiero. La ausencia de un régimen diferenciado para servicios digitales –como sí existe en otros instrumentos, por ejemplo, la corresponsalía digital tras el Decreto 222 de 2020– limita la competencia, reduce la interoperabilidad y restringe la posibilidad de ofrecer experiencias de usuario integradas y uniformes entre entidades vigiladas.

El ajuste propuesto permite crear un régimen flexible, moderno y proporcional, en el cual los contratos de uso de red destinados a la prestación de servicios digitales puedan operar bajo esquemas de autorización general, conservando la supervisión ex post de la SFC. Esto mantiene intacta

la protección al consumidor y la gestión de riesgos, pero elimina la carga innecesaria de autorizaciones individualizadas que no aportan valor en modelos tecnológicos ya estandarizados. Al habilitar integraciones digitales más ágiles, se favorece la competencia, se reduce la dependencia de alianzas verticales con bancos tradicionales y se promueve un ecosistema más abierto, innovador y eficiente.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir un **Decreto** por el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- SFC.
- URF.

Propuesta 12

Presencia Económica Significativa sin barreras de moneda local

Explicación

Con el objetivo de promover un entorno más competitivo y equitativo para las empresas tecnológicas que operan desde el exterior, se propone la eliminación del numeral 2 del parágrafo 1 del artículo 20-3 del Estatuto Tributario, el cual establece como criterio de presencia económica significativa la posibilidad de visualizar precios en pesos colombianos o aceptar pagos en esta moneda.

Esta condición, aunque orientada a facilitar la identificación de operaciones con impacto en el mercado colombiano, puede generar barreras innecesarias para la entrada de actores digitales internacionales –especialmente en el sector Fintech–, en donde los modelos de negocio suelen operar con múltiples monedas y plataformas globales.

Propuesta

Ajustar el numeral 2 del parágrafo 1 del artículo 20-3 del Estatuto Tributario de la siguiente manera:

Redacción del artículo 20-3 del Estatuto Tributario	Redacción del artículo 20-3 del Estatuto Tributario propuesto
"Artículo 20-3. TRIBUTACIÓN POR PRESENCIA ECONÓMICA SIGNIFICATIVA EN COLOMBIA. *Se encuentran sometidos al impuesto sobre la renta y complementarios las personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia sobre los ingresos provenientes de la venta de bienes y/o prestación de servicios a favor de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional. La sujeción al impuesto sobre la renta aquí contemplada estará condicionada a las siguientes reglas:*	***"Artículo 20-3. TRIBUTACIÓN POR PRESENCIA ECONÓMICA SIGNIFICATIVA EN COLOMBIA.*** *Se encuentran sometidos al impuesto sobre la renta y complementarios las personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país con presencia económica significativa en Colombia sobre los ingresos provenientes de la venta de bienes y/o prestación de servicios a favor de clientes y/o usuarios ubicados en el territorio nacional. La sujeción al impuesto sobre la renta aquí contemplada estará condicionada a las siguientes reglas:*
(...)	*(...)*
Parágrafo 10. *Para efectos del numeral 1.1. del presente artículo se presume que existe una (s) interacción (es) deliberada (s) y sistemática (s) en el mercado colombiano, esto es, con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional cuando:*	*Parágrafo 10. Para efectos del numeral 1.1. del presente artículo se presume que existe una (s) interacción (es) deliberada (s) y sistemática (s) en el mercado colombiano, esto es, con cliente(s) y/o usuario(s) ubicado(s) en el territorio nacional cuando:*
1. La persona no residente o entidad no domiciliada en el país mantenga una interacción o despliegue de mercadeo con trescientos mil (300.000) o más clientes y/o usuarios ubicados en el territorio colombiano durante el año gravable anterior o el año gravable en curso; o	*1. La persona no residente o entidad no domiciliada en el país mantenga una interacción o despliegue de mercadeo con trescientos mil (300.000) o más clientes y/o usuarios ubicados en el territorio colombiano durante el año gravable anterior o el año gravable en curso;*
2. La persona no residente o entidad no domiciliada en el país mantenga o establezca la posibilidad de visualizar precios en pesos colombianos (COP) o permitir el pago en pesos colombianos (COP).	~~*2. La persona no residente o entidad no domiciliada en el país mantenga o establezca la posibilidad de visualizar precios en pesos colombianos (COP) o permitir el pago en pesos colombianos (COP).*~~

Justificación

La Ley 2277 de 2022 introdujo el régimen de Presencia Económica Significativa (en adelante "**PES**") como parte de la reforma tributaria orientada a gravar las rentas generadas por empresas extranjeras que operan en el ecosistema digital colombiano, sin necesidad de contar con una presencia física en el país. Esta medida responde a la evolución de los modelos de negocio digitales y a la necesidad de adaptar el sistema tributario a las nuevas dinámicas de la economía global.

Sin embargo, uno de los criterios establecidos para determinar la PES –la visualización de precios en pesos colombianos o la aceptación de pagos en esta moneda– podría ser demasiado amplio y poco representativo de la verdadera interacción económica con el mercado local colombiano. En particular, para el sector fintech, este requisito resulta restrictivo y poco alineado con la naturaleza transfronteriza de sus operaciones, donde las plataformas suelen operar en múltiples monedas y mercados sin que ello implique una relación sistemática con los usuarios colombianos.

La inclusión del criterio COP no necesariamente refleja una interacción deliberada y sostenida con el mercado colombiano, lo cual es el verdadero objetivo del régimen PES establecido en la reforma tributaria de 2022. Por ello, se propone su eliminación, de modo que la determinación de la presencia económica significativa se base exclusivamente en criterios sustanciales, como el monto de los ingresos obtenidos en Colombia y la interacción efectiva con los usuarios, en línea con las recomendaciones internacionales en materia de tributación digital.

En este sentido, la modificación de la norma propuesta, permitiría que las fintech extranjeras que aún no están constituidas en Colombia puedan explorar el mercado nacional, sin tener que incurrir en costos operativos innecesarios ni realizar ajustes técnicos anticipados en sus plataformas.

Esta flexibilización normativa facilitaría el acceso de los consumidores colombianos a servicios digitales innovadores, incluso si inicialmente los precios se presentan en moneda extranjera. Al permitir esta interacción temprana, se amplía la posibilidad de que estas empresas ingresen con mayor fuerza al mercado local, evaluando en tiempo real el potencial de crecimiento y la viabilidad de establecer operaciones permanentes.

Una vez alcanzados los umbrales de ingresos y niveles de interacción definidos por el Estatuto Tributario, las compañías podrían integrarse formalmente al régimen tributario colombiano, cumpliendo con las obligaciones correspondientes. Esta dinámica no solo incentiva la inversión extranjera, sino que también fortalece el ecosistema digital nacional, promoviendo la competencia, la innovación y el acceso a servicios financieros más inclusivos.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- SFC.
- URF.

IV.

Cripto & Blockchain:

De los billetes a los bits

A. Explicación:

¿Qué son los criptoactivos y la tecnología Blockchain, y para qué funcionan?

Respuesta corta: Los criptoactivos son representaciones digitales de valor o derechos, emitidas por agentes privados y protegidas criptográficamente, que pueden transferirse o almacenarse electrónicamente mediante tecnologías de registro distribuido como el blockchain. Este último funciona como un libro contable digital descentralizado, que es transparente, irreversible y seguro. Este permite realizar transacciones directas entre partes sin intermediarios. Bajo este mecanismo de registro distribuido se transan diferentes activos que se pueden agrupar en criptomonedas, stablecoins y distintos tipos de tokens. Los criptoactivos cumplen funciones como medio de pago, reserva de valor o instrumento de inversión, y se intercambian en plataformas centralizadas o en entornos de finanzas descentralizadas, donde los usuarios pueden comprarlos, venderlos, transferirlos o utilizarlos para adquirir bienes y servicios, almacenándolos en billeteras digitales conectadas o no a la red.

La transformación digital de la economía global ha generado cambios profundos y la aparición de nuevos modelos digitales para el intercambio de activos, bienes y servicios. En este contexto, los activos virtuales, también conocidos como criptoactivos, han surgido como representaciones digitales de valor que pueden ser negociadas o transferidas electrónicamente y utilizadas para pagos, inversión o como mecanismo de resguardo de valor.

Un criptoactivo es un término amplio que agrupa a diversos tokens digitales que representan valor, derechos o unidades de interacción sobre una tecnología de registros distribuidos (en adelante "DLT", por sus siglas en inglés)[1]. Su esencia técnica se basa en la utilización de funciones criptográficas para garantizar integridad, confidencialidad –cuando procede– y autenticidad de las transacciones. Así, este mecanismo también permite

1 CCAF & Inter-American Development Bank. (2023). Cryptoasset ecosystem in Latin America and the Caribbean. DIsponible en: https://www.jbs.cam.ac.uk/faculty-research/centres/alternative-finance/publications/crypotasset-ecosystem-in-latin-america-and-the-caribbean/

la replicación y verificación de la historia transaccional a través de sus registros distribuidos.

La DLT se entiende como una arquitectura tecnológica que posibilita el almacenamiento, validación y actualización de datos de manera distribuida en múltiples nodos de una red[2]. A diferencia de los sistemas centralizados, donde la información depende de un único servidor, la DLT asegura que cada participante mantenga una copia sincronizada del libro mayor. Esto fortalece la transparencia, la resiliencia y la trazabilidad de la información.

Entre sus características más relevantes se destacan la distribución de los datos en distintos nodos. Un nodo puede entenderse como cualquier dispositivo (un computador, un servidor o incluso un equipo especializado) que ejecuta el software de la red blockchain. Estos nodos participan en funciones clave como almacenar información, verificar transacciones y, en muchos casos, contribuir a la validación de nuevos bloques. En conjunto, los nodos actúan como los "guardianes" de la red, y su coordinación es lo que asegura que todos los participantes compartan una misma visión del historial de operaciones[3].

Otras características fundamentales son la inmutabilidad de los registros una vez que son validados, y el uso de mecanismos de consenso (como Proof-of-Work (PoW), Proof-of-Stake (PoS) u otros algoritmos). Esto permite que la red alcance acuerdos sobre el estado de las transacciones sin necesidad de un intermediario central[4]. Asimismo, la seguridad criptográfica es un principio crucial, basada en funciones hash y en la utilización de claves criptográficas que garantizan la integridad y la autenticidad de las operaciones[5].

Taxonomía funcional

La diversidad de criptoactivos ha llevado a la necesidad de establecer una taxonomía funcional que permita diferenciarlos según su diseño, propósito y tratamiento regulatorio. Esta clasificación facilita comprender cómo cada tipo de token cumple un rol específico dentro del ecosistema digital, desde servir como medio de pago hasta representar derechos financieros,

2 Ibid.

3 The White House. (2025). Strengthening American Leadership in Digital Financial Technology – The White House. The White House. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/strengthening-american-leadership-in-digital-financial-technology/

4 Ibid.

5 CCAF & Inter-American Development Bank. (2023). Cryptoasset ecosystem in Latin America and the Caribbean. DIsponible en: https://www.jbs.cam.ac.uk/faculty-research/centres/alternative-finance/publications/crypotasset-ecosystem-in-latin-america-and-the-caribbean/

acceso a servicios o activos únicos. A continuación, se presentan las principales categorías reconocidas de criptoactivos, junto con las dimensiones técnicas y jurídicas que determinan su clasificación y uso[6]:

› **Criptomonedas nativas:** Son los activos digitales propios de una red basada en DLT, como Bitcoin o Ether. Funcionan como la "moneda" interna de esa red y están diseñadas para permitir transferencias de valor directamente entre usuarios, sin necesidad de bancos u otros intermediarios. El propio protocolo de la red establece cómo se crean, validan y registran estas monedas.

› **Stablecoins:** Son tokens creados para mantener un valor estable en relación con otro activo de referencia, como el dólar, una canasta de monedas o incluso otros criptoactivos. Su estabilidad se logra de distintas formas: mediante reservas en dinero fiat (custodiadas en bancos), mediante colaterales en otros criptoactivos, o a través de algoritmos que ajustan automáticamente la oferta en circulación. Según el modelo de respaldo, pueden tener distintos riesgos y requieren enfoques regulatorios diferentes.

› **Tokens de utilidad:** Dan a su propietario acceso a un producto o servicio dentro de una plataforma digital. Por ejemplo, pueden servir para pagar comisiones reducidas, acceder a capacidad de cómputo o desbloquear funciones exclusivas en una aplicación. En algunos países, su tratamiento legal depende de si se entiende que otorgan solo un acceso técnico o si también generan beneficios económicos similares a una inversión.

› **Tokens de seguridad (security tokens):** Son representaciones digitales de instrumentos financieros tradicionales, como acciones, bonos o participaciones en utilidades. Al implicar derechos sobre flujos de caja, dividendos o deuda, suelen estar sujetos a las mismas normas que los valores del mercado financiero. Esto implica requisitos de emisión, registro y supervisión más estrictos.

› **Tokens no fungibles (NFTs):** Son activos digitales únicos que no pueden intercambiarse de manera equivalente, ya que cada uno tiene características propias. Se utilizan principalmente para certificar la propiedad o autenticidad de un activo digital (como una obra de arte digital) o físico (como un inmueble tokenizado). Su principal valor radica en que son indivisibles, escasos y trazables en la blockchain.

6 CCAF. (2024). 2nd Global Cryptoasset Regulatory Landscape Study – Emerging Practices and Early Lessons Learned. Disponible en: https://www.jbs.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2024/10/2024-2nd-global-cryptoasset-regulatory-landscape-study.pdf

› **Tokens híbridos y novedosos:** Son diseños que combinan elementos de varias categorías. Por ejemplo, pueden existir *stablecoins* que además otorgan derechos de voto sobre la gobernanza de la red, o tokens que combinan funciones de inversión con acceso a servicios. Esta categoría está en constante evolución, impulsada por la innovación y la búsqueda de nuevos modelos de negocio.

La clasificación técnica y regulatoria de un token no puede limitarse a una única dimensión, sino que exige un análisis integral que contemple diferentes variables interrelacionadas[7]. Entre estas se encuentran las siguientes:

› **Función económica:** Estos tokens pueden orientarse al uso como medio de pago, instrumento de inversión o mecanismo de acceso a determinados servicios.

› **Derechos asociados al token:** Estos pueden incluir facultades de propiedad, participación en el reparto de utilidades o atribución de voto dentro de un protocolo o ecosistema.

› **Mecanismo de emisión y custodia:** La forma en que el token es creado, distribuido y resguardado incide directamente en su naturaleza jurídica y en el grado de riesgo que asumen los usuarios.

› **Nivel de descentralización del protocolo:** Este factor determina tanto la autonomía de la red como la existencia de posibles concentraciones de poder.

› **Presencia o ausencia de un emisor centralizado o de un custodio:** Este constituye un criterio decisivo, ya que define si el token opera bajo un esquema de confianza delegada en una entidad específica o bajo un modelo puramente descentralizado sustentado en la tecnología blockchain.

Arquitectura técnica y criptografía fundamental

Para entender cómo se aplican en la práctica los criterios de clasificación de los tokens, es necesario revisar la arquitectura técnica que los hace posibles. En el centro de esta infraestructura se encuentra la cadena de bloques o blockchain, que constituye la base de la tecnología DLT. Una blockchain está formada por bloques que almacenan grupos de transacciones, junto con un encabezado que contiene el hash del bloque anterior, una marca de tiempo y los datos de estado correspondientes[8]. Gracias a esta

7 Ibid.

8 Ibid.

estructura encadenada, donde cada bloque depende criptográficamente del anterior, se garantiza la inmutabilidad del registro y se facilita la detección de cualquier intento de modificación retroactiva.

Un hash es el resultado de aplicar una función matemática que convierte cualquier cantidad de información en una cadena de caracteres de longitud fija, única para esos datos [9]. Este mecanismo permite verificar la integridad de la información de manera rápida y segura: si un solo dato cambia, el hash resultante será completamente distinto. A partir de este principio funcionan también los árboles de Merkle, que organizan las transacciones dentro de un bloque de manera jerárquica, permitiendo comprobar que una transacción específica pertenece al bloque sin necesidad de procesar todo su contenido [10]. De esta forma, la red optimiza la verificación y refuerza la seguridad de las pruebas de integridad.

Otro pilar fundamental de los sistemas de criptoactivos es la criptografía de clave pública, acompañada de las firmas digitales, que permiten garantizar tanto la autenticidad como la autorización de las transacciones. Este mecanismo se basa en el uso de un par de claves: una clave pública, que funciona como una dirección visible para recibir fondos o información, y una clave privada, que actúa como la contraseña secreta que autoriza las operaciones [11]. La relación matemática entre ambas asegura que solo el titular de la clave privada pueda firmar transacciones válidas, mientras que cualquier participante de la red puede verificar esa firma con la clave pública correspondiente.

La protección de las claves privadas es, sin duda, el punto más crítico de este esquema. A diferencia de una contraseña común que puede restablecerse, una clave privada perdida o comprometida no puede recuperarse, ni reemplazarse. Esto significa que si un usuario la extravía o un atacante logra obtenerla, los fondos asociados al monedero quedan irremediablemente expuestos y, en la práctica, se pierden. Por esta razón, la custodia segura de las claves constituye la piedra angular de la seguridad en cualquier modelo de criptoactivos.

En este marco, la gestión de las billeteras digitales y los modelos de custodia constituye un componente operativo decisivo dentro de la arquitectura

9 CCAF & Inter-American Development Bank. (2023). Cryptoasset ecosystem in Latin America and the Caribbean. DIsponible en: https://www.jbs.cam.ac.uk/faculty-research/centres/alternative-finance/publications/crypotasset-ecosystem-in-latin-america-and-the-caribbean/

10 Investopedia. (2025). Understanding Merkle Trees: Enhancing Blockchain Efficiency and Security. Investopedia. Disponible en: https://www.investopedia.com/terms/m/merkle-tree.asp

11 The White House. (2025). Strengthening American Leadership in Digital Financial Technology – The White House. The White House. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/strengthening-american-leadership-in-digital-financial-technology/

de los criptoactivos. Aunque las claves privadas son la base de la seguridad, la manera en que se almacenan y protegen define en gran medida el nivel de exposición al riesgo de los usuarios. Para responder a estas necesidades, a continuación se presentan las diferentes soluciones que han surgido y que buscan equilibrar conveniencia y protección, ofreciendo alternativas tanto para el uso frecuente como para el resguardo seguro a largo plazo [12]:

› **Billeteras calientes (hot wallets):** conectadas a la red, ofrecen facilidad de acceso y agilidad en las transacciones cotidianas, aunque conllevan una mayor vulnerabilidad frente a ataques en línea.

› **Billeteras frías (cold wallets):** al estar desconectadas de la red (como en el caso de hardware wallets o paper wallets), resultan más seguras para almacenar activos a largo plazo, aunque menos prácticas para el uso frecuente.

› **Custodia centralizada:** modelos en los que un tercero (como un exchange o un custodio) administra las claves en nombre de los usuarios, lo que facilita la experiencia de uso, pero genera dependencia frente al custodio.

› **Multisig y custodia distribuida:** esquemas que requieren múltiples firmas o dividen las claves en fragmentos, reduciendo la posibilidad de que una sola parte pueda transferir fondos unilateralmente y aumentando la seguridad colaborativa.

Otro aspecto central en la arquitectura de los sistemas basados en tecnología DLT son los **mecanismos de consenso**, expuestos a continuación. Esta dimensión es clave dado que es la que determina cómo los nodos de la red validan transacciones y acuerdan una versión única del estado del libro contable.

Mecanismos de consenso y seguridad de la red

La elección del mecanismo de consenso no es un detalle técnico menor, sino una decisión de diseño con profundas implicaciones en términos de **seguridad, eficiencia energética, descentralización y gobernanza**. Entre las alternativas más conocidas están [13]:

12 CCAF & Inter-American Development Bank. (2023) y The White House. (2025)

13 CCAF. (2024). 2nd Global Cryptoasset Regulatory Landscape Study – Emerging Practices and Early Lessons Learned. Disponible en: https://www.jbs.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2024/10/2024-2nd-global-cryptoasset-regulatory-landscape-study.pdf

› **Proof of Work:** Es el mecanismo de consenso más difundido y se fundamenta en la capacidad de cómputo de los participantes. En este sistema, los mineros compiten para resolver complejos problemas criptográficos (problemas diseñados de tal forma que solo pueden resolverse probando enormes cantidades de combinaciones). Así, el primero que logra encontrar la solución valida el bloque de transacciones y recibe una recompensa. Este uso de poder computacional actúa como una barrera contra ataques, ya que alterar la red exigiría repetir ese esfuerzo con un costo energético y económico gigantesco. La desventaja es que el modelo requiere un consumo intensivo de electricidad y encuentra serias dificultades para escalar de manera eficiente a medida que la red crece.

› **Proof of Stake:** A diferencia del modelo de Proof of Work, en este no se necesita gastar enormes cantidades de energía computacional. En su lugar, los validadores deben bloquear una cierta cantidad de tokens como garantía (stake). Cuantos más tokens bloquea un validador, mayor es su probabilidad de ser elegido para validar el siguiente bloque, de forma similar a una rifa en la que cada token funciona como un boleto. Este mecanismo permite reducir drásticamente el consumo energético y hace que los incentivos estén alineados: si un validador intenta hacer trampa, puede perder parte o la totalidad de los tokens que puso en garantía (slashing). Sin embargo, también plantea riesgos de concentración de poder, ya que quienes controlan grandes volúmenes de tokens tienen más opciones de ser seleccionados y, por lo tanto, de influir en la red.

› **Practical Byzantine Fault Tolerance:** Este mecanismo de verificación y sus variantes son algoritmos de consenso diseñados para que una red pueda seguir funcionando de manera segura, incluso cuando algunos de sus nodos fallan o actúan de forma maliciosa. Toma este nombre porque resuelven el "problema de los generales bizantinos", metáfora que describe la dificultad de alcanzar un acuerdo confiable en un grupo donde algunos participantes pueden enviar mensajes contradictorios o no responder. Gracias a este, el sistema logra mantener un registro coherente y resistente a manipulaciones, donde los nodos están previamente identificados y la confianza se distribuye entre un número limitado de actores. Por esta razón, son habituales en blockchains empresariales o de consorcios, que priorizan eficiencia, rapidez y gobernanza controlada frente a la descentralización absoluta.

› **Otros mecanismos alternativos e híbridos:** Además de los modelos más conocidos, existen otros mecanismos de consenso alternativos. Uno de ellos es el Delegated Proof of Stake, donde los usuarios eligen delegados para validar las transacciones en su nombre. Otro es el Proof of Authority, en el que un grupo reducido

de validadores confiables se encarga de confirmar los bloques. También hay mecanismos pensados para redes de varias capas, como los secuenciadores de rollups, que se utilizan en soluciones de segunda capa y permiten procesar transacciones más rápido y de forma más eficiente sin poner en riesgo la seguridad de la red principal.

Escalabilidad y diseño modular

Uno de los principales retos de las blockchains es su capacidad para escalar, es decir, para manejar un número creciente de transacciones de forma eficiente, sin que la red se vuelva lenta o que las operaciones resulten demasiado costosas. A medida que la adopción de estas tecnologías aumenta, la presión sobre su infraestructura también lo hace. Esto ha obligado a diseñar soluciones que permitan mantener su funcionamiento ágil y accesible para los usuarios.

La primera estrategia para enfrentar este problema consiste en mejorar la red principal, conocida como la capa 1 o Layer-1[14]. En este enfoque, los desarrolladores ajustan el propio protocolo de la blockchain con el fin de aumentar su capacidad de respuesta. Una de las técnicas más destacadas es el sharding, que divide la red en fragmentos o secciones más pequeñas capaces de procesar transacciones al mismo tiempo. Esta fragmentación permite que la red trabaje en paralelo y multiplique su capacidad total, de manera semejante a ampliar una autopista construyendo más carriles para que circulen más vehículos en simultáneo.

Otra línea de desarrollo son las soluciones de segunda capa, o Layer-2, que funcionan como una especie de vías alternas diseñadas para descongestionar la red principal [15]. Bajo este modelo, muchas transacciones se procesan fuera de la cadena base y únicamente se registra en ella el resultado final. Esto permite mantener la seguridad de la red principal al mismo tiempo que se gana velocidad y se reducen los costos. Dentro de este grupo se encuentran los canales de estado, las sidechains y los rollups, que representan distintas formas de organizar el tráfico de transacciones sin saturar la infraestructura central.

No obstante, estas alternativas deben lidiar con un dilema que atraviesa todo el diseño de las blockchains: el trilema de la blockchain. Este plantea

14 The White House. (2025). Strengthening American Leadership in Digital Financial Technology – The White House. The White House. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/strengthening-american-leadership-in-digital-financial-technology/

15 Ibid.

que resulta extremadamente difícil alcanzar, al mismo tiempo, altos niveles de seguridad, descentralización y escalabilidad. Generalmente, al priorizar uno de estos aspectos se termina sacrificando en parte alguno de los otros. Para intentar superar esta limitación, han surgido los modelos de diseño modular, en los que la red se divide en componentes especializados: unos encargados de ejecutar transacciones, otros de garantizar el consenso y otros de almacenar datos. Esta separación de funciones busca lograr un equilibrio más flexible, permitiendo que las blockchains puedan crecer sin comprometer por completo su seguridad o su carácter descentralizado.

Contratos inteligentes, oráculos y composabilidad

Dentro de la evolución de las blockchains, uno de los avances más significativos ha sido la creación de los contratos inteligentes. Estos son programas informáticos diseñados para ejecutarse automáticamente cuando se cumplen ciertas condiciones predefinidas. Esto garantiza que los términos de un acuerdo se hagan efectivos sin necesidad de intermediarios, evitando posibles incumplimientos[16].

A diferencia de los contratos tradicionales, que dependen de la interpretación humana o de la acción de un tercero, los contratos inteligentes trasladan las reglas a código verificable en la blockchain bajo la lógica "si ocurre X, entonces se ejecuta Y". Su introducción abrió la puerta a la automatización de relaciones contractuales, al diseño de mercados programables y a la aparición de productos financieros completamente nativos del ecosistema digital, conocidos como "DeFi" (como abreviación de Finanzas Descentralizadas). Su seguridad y eficacia dependen de que el código esté libre de errores y de que el entorno de ejecución sea confiable, lo que convierte la revisión, auditoría y verificación de estos contratos en aspectos críticos para evitar fallas irreversibles.

Para funcionar correctamente, muchos contratos inteligentes requieren información que no se encuentra dentro de la blockchain, como el precio de un activo en un mercado externo, o el resultado de un evento real. Aquí entran en juego los oráculos, que actúan como sistemas o servicios encargados de traer datos externos a la blockchain y entregarlos a los contratos inteligentes[17]. Dicho de otra manera, los oráculos son puentes entre el mundo digital de la blockchain y la realidad externa.

---

16 Bitso. (2025). Crypto Landscape in Latin America 2024 Report. Disponible en: https://blog.bitso.com/wp-content/uploads/2025/03/110325_FINAL-FINAL-INFORME_BITSO_ingles.pdf

17 The White House. (2025). Strengthening American Leadership in Digital Financial Technology – The White House. The White House. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/strengthening-american-leadership-in-digital-financial-technology/

Existen oráculos centralizados, gestionados por una sola entidad, y oráculos descentralizados, que combinan información de múltiples fuentes para reducir el riesgo de manipulación. Ahora bien, se precisa que, al introducir esta capa de conexión, también aparece una vulnerabilidad. Si los datos transmitidos son erróneos o manipulados, los contratos que dependen de ellos pueden ejecutarse de forma incorrecta, generando consecuencias en el ecosistema.

Finalmente, es crucial mencionar la composabilidad, uno de los rasgos más distintivos del ecosistema DeFi. Este concepto hace referencia a la capacidad que tienen los distintos protocolos y aplicaciones de conectarse entre sí y funcionar como piezas de un mismo sistema. Así, estos sistemas funcionan como "bloques de lego" financieros[18].

Gracias a esta propiedad, un servicio puede aprovechar directamente las funciones de otro (por ejemplo, un protocolo de préstamos puede usar una stablecoin emitida en otra plataforma, o un agregador puede combinar múltiples fuentes de liquidez) sin necesidad de crear todo desde cero. La composabilidad ha sido un motor clave de innovación, ya que permite a los desarrolladores crear productos complejos a partir de módulos ya existentes. No obstante, esta interconexión también puede generar dependencia: un fallo en un protocolo puede propagarse rápidamente a otros, afectando a todo el ecosistema y aumentando el riesgo sistémico.

Modelos de emisión y economía de tokens

Otro de los determinantes en el diseño de los criptoactivos es cómo entran en circulación los tokens, es decir, sus mecanismos de emisión[19]. Hay varias formas de hacerlo. La más conocida es el Proof of Work, descrito anteriormente y utilizado en Bitcoin, donde computadoras muy potentes compiten para resolver cálculos matemáticos complejos y, como recompensa, reciben monedas nuevas. Es como si esas máquinas "excavasen" monedas digitales, como un minero lo hace con el oro.

Otra forma es el Proof of Stake , característico de redes como Ethereum. También existen mecanismos más directos, como las ventas iniciales de tokens, que funcionan parecido a una preventa, donde los proyectos ofrecen parte de sus monedas al público, o incluso emisiones programadas. Así, bajo estas modalidades se liberan tokens poco a poco de acuerdo con reglas establecidas desde el inicio. Cada uno de estos métodos establece

18 CCAF. (2024). 2nd Global Cryptoasset Regulatory Landscape Study – Emerging Practices and Early Lessons Learned. Disponible en: https://www.jbs.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2024/10/2024-2nd-global-cryptoasset-regulatory-landscape-study.pdf

19 Ibid.

incentivos distintos y moldea la manera en que los usuarios perciben si un token es escaso o abundante.

En este sentido, el diseño del suministro define cuántos tokens existirán y cómo se gestionará esa cantidad con el tiempo [20]. Por un lado, existen proyectos que optan por modelos inflacionarios; en estos, se crean nuevas monedas de forma continua para mantener incentivos de participación. Por otro lado, otras iniciativas prefieren modelos deflacionarios, en los que la emisión es limitada y las monedas tienden a volverse más escasas. Esto también depende de la naturaleza limitada del activo subyacente que el token representa digitalmente.

A lo anterior se suman prácticas como los mecanismos de quema, que eliminan permanentemente parte de los tokens en circulación. En este sentido, también son relevantes las recompensas de staking, que premian a quienes participan en la seguridad de la red. Todas estas decisiones impactan directamente en el precio del token, en su utilidad dentro del ecosistema y en la confianza que genera.

En algunos casos, los tokens cumplen también un rol de gobernanza[21]. Esto significa que, además de usarse como medio económico, permiten a sus tenedores participar en la toma de decisiones sobre el futuro del proyecto. Por ejemplo, se pueden votar parámetros técnicos, cambios en las reglas del protocolo o la asignación de recursos.

Es importante precisar que esta gobernanza puede ocurrir de dos formas. Por un lado, la gobernanza puede darse directamente en la blockchain (on-chain), mediante votaciones automáticas y programadas. Por el otro, esta se puede dar de una forma más tradicional (off-chain), a través de comités, fundaciones u organizaciones que representan a la comunidad. En ambos casos, el objetivo es dar voz a los usuarios en la evolución del ecosistema.

Sin embargo, el diseño de un token no está exento de riesgos económicos. Si una gran parte del suministro queda concentrada en pocas manos, esas personas o empresas pueden manipular el mercado o influir de manera desproporcionada en la gobernanza. Del mismo modo, si los tokens se liberan muy rápido y sin períodos de retención adecuados, es común que quienes los reciban los vendan masivamente, generando caídas bruscas en el precio. Estos problemas pueden minar la confianza de los usuarios e incluso amenazar la viabilidad del ecosistema en su conjunto.

---

20 The White House. (2025). Strengthening American Leadership in Digital Financial Technology – The White House. The White House. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/strengthening-american-leadership-in-digital-financial-technology/

21 CCAF. (2024). 2nd Global Cryptoasset Regulatory Landscape Study – Emerging Practices and Early Lessons Learned. Disponible en: https://www.jbs.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2024/10/2024-2nd-global-cryptoasset-regulatory-landscape-study.pdf

Estructura de mercado y servicios asociados

En la base del ecosistema operan las plataformas de intercambio, que actúan como los mercados donde se determinan precios y se mueven grandes volúmenes de activos [22]. Estas plataformas se dividen, principalmente, en dos grupos. Por una parte, existen los exchanges centralizados (en adelante "CEX"), en estos, una entidad administra la operativa y la custodia de los fondos. Por otra parte, se tienen los exchanges descentralizados (en adelante "DEX"), que permiten intercambios directos entre usuarios mediante contratos inteligentes.

Es importante ahondar un poco más en sus diferencias. Los CEXs suelen ofrecer mayor liquidez, herramientas de gestión de órdenes y servicios orientados a usuarios e instituciones. En cambio, los DEXs se distinguen por la custodia directa de activos por parte del usuario y por su facilidad de integración con otros protocolos (composabilidad). En la práctica, ambos modelos coexisten: mientras unos priorizan experiencia y soporte, los otros impulsan la innovación y nuevas formas de interacción financiera.

La profundidad y la calidad de la liquidez son determinantes en el funcionamiento de estos mercados. En los CEXs la liquidez suele organizarse mediante libros de órdenes, market makers y proveedores institucionales. Mientras tanto, en los DEXs, gran parte de la liquidez proviene de pools automatizados que siguen fórmulas para fijar precios[23]. Estas diferencias afectan el proceso de formación de precios, el coste de ejecución y el comportamiento del mercado. Además, la existencia de múltiples plataformas y cadenas provoca flujos entre mercados que, mediante arbitraje, contribuyen a alinear precios y a dinamizar la actividad entre distintos segmentos del ecosistema.

Con todo, los servicios financieros descentralizados han traído al entorno blockchain versiones programables de funciones tradicionales. Este es el caso de:

- Los préstamos colateralizados.
- La provisión automática de mercado.
- Las stablecoins (tanto colateralizadas, como algorítmicas).
- Los productos derivados.
- Los seguros gestionados en cadena.
- Los agregadores de liquidez.

22 Ibid.

23 CCAF & Inter-American Development Bank. (2023). Cryptoasset ecosystem in Latin America and the Caribbean. Disponible en: https://www.jbs.cam.ac.uk/faculty-research/centres/alternative-finance/publications/crypotasset-ecosystem-in-latin-america-and-the-caribbean/

Estas herramientas permiten construir productos financieros composables, es decir, que se pueden combinar unos con otros para crear soluciones nuevas y modulares. La naturaleza abierta y programable de las soluciones DeFi facilita el acceso global a estos servicios y favorece la experimentación en modelos financieros digitales.

La infraestructura de pagos y los on/off-ramps son la conexión práctica entre el mundo fiat y el universo cripto. Estas son pasarelas que permiten convertir moneda tradicional en criptoactivos y viceversa, instrumentos de pago que integran stablecoins y rieles diseñados para remesas o pagos internacionales B2B[24]. La disponibilidad y eficiencia de estas pasarelas determinan en gran medida el uso cotidiano de criptoactivos como medio de intercambio, así como su adopción en contextos comerciales y transfronterizos. En regiones como América Latina, por ejemplo, las stablecoins y ciertos rieles cripto han mostrado capacidad para reducir tiempos y costos de transferencias internacionales con una infraestructura fiat-crypto confiable.

En conjunto, la estructura de mercado y los servicios asociados conforman un ecosistema con múltiples capas de interconexión: mercados para negociar, protocolos que crean productos financieros programables, custodios que administran activos y pasarelas que enlazan con la economía tradicional. Esta arquitectura no solo facilita la operativa eficiente de criptoactivos, sino que también abre oportunidades para ampliar el acceso a servicios financieros a audiencias que hoy están fuera del sistema, siempre que exista una infraestructura funcional y experiencias de usuario intuitivas.

Casos de uso detallados y su impacto

La expansión de los criptoactivos no se limita al terreno de la innovación tecnológica: su verdadero alcance se entiende a partir de los usos concretos que ofrecen a individuos, empresas e instituciones. Estos casos de uso permiten observar cómo las propiedades únicas de las blockchains (descentralización, transparencia, inmutabilidad y programabilidad) se traducen en soluciones prácticas que transforman la forma en que las personas ahorran, invierten, envían dinero y gestionan activos.

Inversión y reserva de valor[25]: Uno de los primeros y más reconocidos usos de los criptoactivos ha sido el de servir como activos de inversión. Bitcoin, en particular, es percibido por muchos inversores como un "oro

24 Ibid.

25 Neureuter, J., & Kuiper, C. (2023). Bitcoin First Revisited. Fidelity Digital Assets. Disponible en: https://www.fidelitydigitalassets.com/sites/g/files/djuvja3256/files/acquiadam/1012662.6.0%20-%20FDAS%20Bitcoin%20First%20Revisited%20V1.pdf

digital" debido a su oferta limitada y a su relativa liquidez global. Tanto inversores minoristas como institucionales han incorporado Bitcoin a sus portafolios como mecanismo de diversificación, buscando un activo que no dependa directamente de las políticas monetarias de ningún país. Con el tiempo, también han surgido vehículos de inversión regulados (como ETFs de Bitcoin o fondos de inversión especializados) que han consolidado esta narrativa y han permitido un acceso más amplio al activo.

Protección contra inflación y desvalorización[26]**:** En economías con alta volatilidad, devaluaciones recurrentes o inflación crónica, los criptoactivos han cobrado un papel especial como refugio de valor. Millones de personas en países como Argentina, Venezuela o Turquía utilizan criptomonedas o stablecoins para resguardar su poder adquisitivo y acceder a mercados globales. En estos contextos, la posibilidad de convertir rápidamente moneda local en un activo digital estable se vuelve esencial para proteger el ahorro cotidiano. Más allá de la inversión, el uso práctico está en resguardar el salario o los ingresos antes de que se erosionen por la inflación.

Remesas y pagos transfronterizos[27]**:** El envío de dinero entre países es uno de los casos de uso más tangibles y de mayor impacto social. Los criptoactivos, especialmente las stablecoins y las infraestructuras de pago sobre blockchain, permiten realizar transferencias internacionales en minutos y con comisiones mucho menores que las de los canales bancarios tradicionales. Este ahorro resulta crítico para millones de migrantes que envían dinero a sus familias. La adopción de este mecanismo depende de la existencia de **on/off-ramps** confiables que permitan convertir de manera sencilla entre moneda fiduciaria y criptoactivos, así como del cumplimiento de marcos regulatorios para prevenir fraudes o lavado de activos.

Servicios financieros descentralizados (DeFi)[28]**:** La innovación más disruptiva del ecosistema cripto se refleja en los servicios financieros descentralizados. A través de protocolos abiertos, los usuarios pueden acceder a préstamos colateralizados, proveer liquidez a mercados automatizados, ahorrar con tasas de interés variables o interactuar con productos derivados, todo sin necesidad de un banco u otra institución intermediaria. La composabilidad permite que estos servicios se conecten entre sí, creando

---

26 Kaiko Research. (2025). The State of LATAM Crypto Markets: 2025 Trends in Trading Activity. DIsponible en: https://research.kaiko.com/reports/the-state-of-latam-crypto-markets-2025

27 CCAF & Inter-American Development Bank. (2023). Cryptoasset ecosystem in Latin America and the Caribbean. Disponible en: https://www.jbs.cam.ac.uk/faculty-research/centres/alternative-finance/publications/crypotasset-ecosystem-in-latin-america-and-the-caribbean/

28 The White House. (2025). Strengthening American Leadership in Digital Financial Technology – The White House. The White House. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/strengthening-american-leadership-in-digital-financial-technology/

un ecosistema de "legos financieros" que amplía las posibilidades de inversión y gestión de activos. Si bien democratizan el acceso a instrumentos avanzados, estos servicios también requieren mayor educación financiera y técnica para que los usuarios comprendan el funcionamiento y los riesgos de cada protocolo.

Tokenización de activos del mundo real[29]: Otro caso de uso de gran relevancia es la **tokenización**, que consiste en representar digitalmente bienes tangibles o derechos en la blockchain. Desde inmuebles hasta bonos corporativos, pasando por obras de arte o títulos de propiedad, la tokenización permite fraccionar activos, hacerlos más líquidos y accesibles, y ampliar el universo de inversionistas potenciales. Por ejemplo, un edificio puede dividirse en cientos de tokens que representan partes proporcionales de su propiedad, lo que abre la puerta a que pequeños inversionistas participen en mercados tradicionalmente restringidos. Además, la tokenización agiliza los procesos de compraventa y reduce costos asociados a intermediarios.

Casos empresariales e institucionales[30]: Más allá del ámbito individual, los criptoactivos y la tecnología blockchain se están integrando en estrategias corporativas e institucionales. Empresas con tesorerías globales los emplean como herramienta de diversificación o para realizar pagos internacionales de forma más rápida y barata. En el sector financiero, se explora la liquidación tokenizada de valores y la interoperabilidad entre sistemas de pagos tradicionales y blockchain. Asimismo, la automatización de procesos mediante contratos inteligentes –como la gestión de seguros, la verificación de entregas o el cumplimiento automático de acuerdos– abre un campo enorme para la eficiencia operativa y la reducción de costos.

En conjunto, estos casos de uso muestran que los criptoactivos ya no son únicamente un experimento tecnológico o una alternativa especulativa, sino un conjunto de herramientas con aplicaciones reales en la vida de personas y organizaciones. Su impacto depende tanto de la madurez de las soluciones tecnológicas como de la capacidad de construir infraestructuras regulatorias y operativas que acompañen la innovación.

29 Ibid.

30 WEF. (2020). Redesigning Trust: Blockchain Deployment Toolkit. Disponible en: https://widgets.weforum.org/blockchain-toolkit/index.html

B. Diagnóstico:

¿Cuál es el panorama actual de los criptoactivos en Colombia y LATAM?

Respuesta corta: El panorama actual de los criptoactivos en Latinoamérica es de fuerte dinamismo y consolidación, con la región representando el 9,1% del valor global de criptomonedas recibidas y un crecimiento interanual del 42,5%, impulsado principalmente por la inflación, la devaluación de monedas locales, y la búsqueda de inclusión financiera. Las stablecoins se han convertido en un pilar clave al representar el 43% de las transacciones, destacando como refugio de valor y medio para pagos transfronterizos, mientras que los exchanges centralizados concentran casi el 70% de la actividad, con protagonismo de inversores institucionales. En términos del futuro de la industria, la regulación juega un papel fundamental: ofrece seguridad jurídica, protección para los usuarios, y mecanismos adecuados para la gestión de riesgos. En este contexto, Colombia se ubica en el puesto 29 del índice global de adopción, reflejando un crecimiento sostenido en el uso de criptoactivos a través de servicios centralizados y un marcado optimismo sobre su potencial, aunque su ecosistema aún se encuentra en proceso de maduración frente a referentes regionales como Brasil y Argentina. Lo anterior, debido a la existencia de una regulación desactualizada.

El panorama actual de los criptoactivos en América Latina y el Caribe (en adelante "LAC") se caracteriza por un crecimiento dinámico y sostenido, impulsado por factores estructurales que combinan necesidades económicas específicas, la rápida maduración del sector privado y un entorno regulatorio en evolución que, aunque ha mostrado avances en los últimos años, todavía se percibe fragmentado y desigual. La región se ha consolidado como uno de los escenarios globales más prometedores para el desarrollo del ecosistema cripto, no solo por las particularidades macroeconómicas que estimulan la adopción de soluciones alternativas frente a la inestabilidad, sino también por la capacidad emprendedora y la resiliencia de sus empresas tecnológicas y financieras. En este contexto, Colombia evidencia un avance sostenido en la incorporación de criptoactivos en la vida económica y digital, aunque aún con rezagos importantes frente a los líderes regionales y con desafíos regulatorios e institucionales que permanecen sin resolverse.

A nivel global, América Latina ha logrado posicionarse como la quinta región más grande en valor de criptomonedas recibidas, acumulando aproximadamente 415 mil millones de dólares en operaciones on-chain entre julio de 2023 y junio de 2024[31], cifra que representa el 9,1% del volumen

31 Chainalysis. (2024). The 2024 Geography of Cryptocurrency Report. Disponible en: https://go.chainalysis.com/2024-geography-of-cryptocurrency-report.html

total de transacciones globales[32]. Este volumen superó incluso al registrado por Asia Oriental, una de las regiones históricamente dominantes en este mercado. Al mismo tiempo, LAC fue la segunda región con mayor crecimiento interanual del mundo, registrando un incremento de 42,5% en el valor de criptoactivos recibidos, lo que confirma un dinamismo superior al de otras economías emergentes[33].

Lo más relevante es que este crecimiento no se explica únicamente por dinámicas de especulación financiera, sino que responde a una adopción práctica y generalizada que se conecta con la realidad económica de millones de personas. En el Índice Global de Adopción de Criptoactivos de 2025[34], tres países latinoamericanos se ubicaron entre los veinte primeros: Brasil (5), Venezuela (18) y Argentina (20). En contraste, Colombia se situó en el puesto 29 y Chile en el 54, lo que demuestra que, aunque la región tiene un peso significativo en su conjunto, existen diferencias marcadas en los niveles de uso y penetración entre países.

La adopción masiva en LAC está estrechamente ligada a factores macroeconómicos estructurales. La persistencia de altas tasas de inflación, la devaluación de monedas locales y la inestabilidad política han creado un entorno en el que los criptoactivos son percibidos como herramientas de estabilidad, resguardo de valor y eficiencia financiera[35]. En este marco, las stablecoins se han consolidado como los activos preferidos tanto para transacciones cotidianas como para trading, llegando a representar más del 40% de todas las operaciones relacionadas con cripto en la región[36] y alcanzando hasta un 61,8% en países como Argentina, donde la devaluación del peso ha incentivado su uso como sustituto del dólar, superando ampliamente el promedio global (44.7%)[37].

Las stablecoins no solo cumplen la función de resguardar valor en entornos inflacionarios, sino que se convierten en un vehículo de inclusión, ya que ofrecen una alternativa más accesible y menos regulada que las cuentas bancarias en dólares, las cuales suelen imponer barreras de entrada con altos saldos mínimos. Por su parte, Bitcoin se posiciona más como reserva de valor y activo de inversión a largo plazo, con un comportamiento similar al de un “oro digital”.

---

32 Lemon. (2024). State of the Crypto Industry 2024 In Latin America. Disponible en: https://www.lemon.me/cryptoreport2024.pdf

33 Chainalysis. (2024). The 2024 Geography of Cryptocurrency Report. Disponible en: https://go.chainalysis.com/2024-geography-of-cryptocurrency-report.html

34 Chainalysis. (2025). The Chainalysis 2025 Global Adoption Index. Disponible en: https://www.chainalysis.com/blog/2025-global-crypto-adoption-index/

35 Chainalysis. (2024). The 2024 State of Cryptocurrency Investigations Report. Disponible en: https://go.chainalysis.com/state-of-crypto-investigations-report-2024.html

36 Kaiko Research. (2025). The State of LATAM Crypto Markets. Disponible en: https://research.kaiko.com/reports/the-state-of-latam-crypto-markets-2025

37 Chainalysis. (2024). The 2024 Geography of Cryptocurrency Report. Disponible en: https://go.chainalysis.com/2024-geography-of-cryptocurrency-report.html

En paralelo, las remesas y los pagos transfronterizos se han convertido en uno de los casos de uso más extendidos y de mayor impacto en la región, con México como mercado clave dada su posición entre los principales receptores de remesas del mundo. El uso de criptoactivos, y en particular de stablecoins, ha permitido reducir de manera significativa los costos asociados a las transferencias internacionales, que en canales tradicionales suelen oscilar entre el 5% y el 7% del monto enviado, mientras que en rails cripto pueden descender a menos del 2%[38].

Además de abaratar las transacciones, estas soluciones ofrecen mayor velocidad de liquidación –de horas o días en el sistema bancario a minutos en blockchain– y accesibilidad para poblaciones no bancarizadas que dependen de estos flujos para su subsistencia. En países como El Salvador, Guatemala y República Dominicana, los pagos transfronterizos en cripto también han comenzado a ganar tracción, especialmente en comunidades con alta migración hacia Estados Unidos[39]. No obstante, su consolidación depende de la existencia de rampas de entrada y salida (on/off ramps) reguladas y eficientes, que permitan convertir entre moneda fiduciaria y cripto de manera segura, al tiempo que cumplan con las exigencias de prevención de LA/FT.

El sector privado cripto-fintech también refleja un claro proceso de consolidación y sofisticación. Desde 2016, el número de empresas fintech enfocadas en criptoactivos se ha más que duplicado, llegando a superar las 170 firmas activas en 2022[40]. Estas empresas tienen como principales mercados a Brasil, Argentina y Colombia, lo que refleja la importancia de este último país en el ecosistema regional. Una de las tendencias más notorias es la transformación de estas compañías hacia modelos de "one-stop-shop", en los que se ofrece un portafolio integral que incluye desde intercambio y custodia hasta remesas, tokenización y finanzas descentralizadas.

Colombia ocupa una posición particular dentro de este ecosistema. En 2025, el país se ubicó en el puesto 29 del índice global de adopción, subiendo 7 posiciones respecto al año anterior[41]. Colombia ocupa un lugar

38 The White House. (2025). Strengthening American Leadership in Digital Financial Technology – The White House. The White House. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/strengthening-american-leadership-in-digital-financial-technology/

39 Chainalysis. (2024). The 2024 Geography of Cryptocurrency Report. Disponible en: https://go.chainalysis.com/2024-geography-of-cryptocurrency-report.html

40 CCAF & Inter-American Development Bank. (2023). Cryptoasset ecosystem in Latin America and the Caribbean. Disponible en: https://www.jbs.cam.ac.uk/faculty-research/centres/alternative-finance/publications/crypotasset-ecosystem-in-latin-america-and-the-caribbean/

41 Chainalysis. (2025). The Chainalysis 2025 Global Adoption Index. Disponible en: https://www.chainalysis.com/blog/2025-global-crypto-adoption-index/

marginal, con apenas el 0,01% del hashrate global de Bitcoin en 2022[42]. Este indicador, que mide la potencia de cómputo dedicada a resolver los cálculos criptográficos necesarios para validar transacciones y asegurar la red, evidencia el bajo peso del país dentro de la infraestructura global de minería digital. Sin embargo, la predominancia de energía hidroeléctrica abre la posibilidad de desarrollar proyectos de minería sostenibles en términos ambientales. En paralelo, el ecosistema DeFi local empieza a ganar tracción, con iniciativas que buscan ofrecer servicios de ahorro y préstamo descentralizados como alternativa frente a la devaluación y como mecanismo de inclusión financiera[43].

Al comparar con el escenario global, la región enfrenta retos de fragmentación y gobernanza. A nivel mundial, el 43,3% de las jurisdicciones aún dejan las actividades de criptoactivos sin regulación, mientras que el 44,1% ya han implementado algún tipo de regulación, de las cuales el 35,3% corresponden a marcos integrales con licencias[44]. Las economías avanzadas lideran esta tendencia, con un 59,5% de adopción de marcos regulatorios completos, en contraste con las economías emergentes, donde persisten las prohibiciones totales en 19,1% de los casos[45]. Esto refleja un entorno global heterogéneo que incide directamente en la estabilidad y competitividad de los ecosistemas de LAC.

Por otro lado, persisten desafíos críticos en la aplicación de la ley y la capacidad institucional para enfrentar los riesgos asociados a los criptoactivos en LAC. En materia de recursos humanos, según la encuesta realizada por Chainalysis[46] sobre perspectivas globales de las agencias gubernamentales sobre criptoactivos, más de la mitad de los encuestados a nivel global señalaron estar *extremadamente* o *algo insatisfechos* con la disponibilidad de personal para investigar delitos relacionados con criptoactivos. En LAC esta situación es aún más marcada: el 70,6% de los funcionarios públicos encuestados manifestó estar insatisfecho con el acceso a investigadores especializados en la materia, la cifra más alta a nivel mundial. En contraste, en Norteamérica el 40,8% de los encuestados reportó estar satisfecho con la disponibilidad de personal especializado, lo que refleja una brecha significativa entre regiones.

---

42 CCAF & Inter-American Development Bank. (2023). Cryptoasset ecosystem in Latin America and the Caribbean. Disponible en: https://www.jbs.cam.ac.uk/faculty-research/centres/alternative-finance/publications/cryptoasset-ecosystem-in-latin-america-and-the-caribbean/

43 Ibid.

44 CCAF. (2024). 2nd Global Cryptoasset Regulatory Landscape Study – Emerging Practices and Early Lessons Learned. Disponible en: https://www.jbs.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2024/10/2024-2nd-global-cryptoasset-regulatory-landscape-study.pdf

45 Ibid.

46 Chainalysis. (2024). The 2024 State of Cryptocurrency Investigations Report. Disponible en: https://go.chainalysis.com/state-of-crypto-investigations-report-2024.html

En el ámbito de la capacitación y la formación continua, la situación es igualmente desafiante. Tanto en LAC como en APAC se registraron los niveles más altos de insatisfacción, con un 97% de instituciones públicas de LAC reconociendo la necesidad de capacitación en mejores prácticas internacionales para el diseño de marcos regulatorios, y un 93% subrayando la importancia de formación técnica en la propia tecnología blockchain y los criptoactivos[47]. Este déficit formativo se traduce en limitaciones para la supervisión efectiva y el diseño de regulaciones adaptadas a los riesgos y oportunidades de la industria.

Los problemas de capacidad institucional son especialmente relevantes en un entorno donde la criminalidad vinculada a criptoactivos muestra una gran diversidad. En LAC se han identificado casos de fraude, estafas, evasión de sanciones, fraude de beneficios, financiamiento de amenazas, secuestro, homicidio e incluso delitos electorales, lo que evidencia la amplitud del fenómeno. La falta de especialistas y recursos adecuados dificulta la investigación y el enjuiciamiento de estas conductas, aumentando la vulnerabilidad de la región frente a esquemas ilícitos.

No obstante, este panorama se equilibra con un alto nivel de optimismo regional: el 70,6% de los encuestados en LAC cree que los criptoactivos tendrán un impacto positivo en el sistema financiero[48]. Factores como la inflación persistente, la devaluación de monedas locales y las brechas en inclusión financiera explican por qué la región percibe los criptoactivos tanto como un riesgo a gestionar como una oportunidad para ampliar el acceso a servicios financieros y dinamizar la innovación.

En este contexto, organismos como el BID[49] han advertido que para aprovechar las oportunidades y reducir los riesgos es indispensable fortalecer el talento humano mediante programas de especialización, mejorar la infraestructura tecnológica y promover capacitación continua alineada con estándares internacionales. Sin este esfuerzo, la región corre el riesgo de quedar rezagada frente a otras jurisdicciones más avanzadas, limitando tanto la capacidad de respuesta frente a delitos como el desarrollo de un ecosistema cripto seguro y sostenible.

---

47 CCAF & Inter-American Development Bank. (2023). Cryptoasset ecosystem in Latin America and the Caribbean. Disposable en: https://www.jbs.cam.ac.uk/faculty-research/centres/alternative-finance/publications/crypotasset-ecosystem-in-latin-america-and-the-caribbean/

48 Chainalysis. (2024). The 2024 State of Cryptocurrency Investigations Report. Disponible en: https://go.chainalysis.com/state-of-crypto-investigations-report-2024.html

49 CCAF & Inter-American Development Bank. (2023). Cryptoasset ecosystem in Latin America and the Caribbean. Disponible en: https://www.jbs.cam.ac.uk/faculty-research/centres/alternative-finance/publications/crypotasset-ecosystem-in-latin-america-and-the-caribbean/

Panorama Regulatorio de los Criptoactivos

El panorama regulatorio de criptoactivos en América Latina y el Caribe sigue mostrando un avance desigual. Mientras que las economías avanzadas ya implementan marcos integrales y exhaustivos, la región latinoamericana aún transita fases exploratorias o de ajuste parcial. La mayoría de normativas han surgido a partir de preocupaciones en materia de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo y de imposición tributaria. Sin embargo, esta aproximación ha dejado vacíos significativos en la protección al consumidor, la estabilidad financiera y la creación de condiciones de mercado claras que fomenten la innovación.

A pesar de ello, algunos países han logrado dar pasos firmes hacia la institucionalización:

› **Argentina** consolidó en 2024 un marco robusto con la Ley 27.739, que definió legalmente los activos virtuales, creó un Registro Nacional de Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (PSAV) bajo la supervisión de la Comisión Nacional de Valores (CNV), e introdujo hitos inéditos como la posibilidad de utilizar Bitcoin y USD Coin (USDC) como capital social en nuevas empresas. Además, abrió el mercado de capitales a los Certificados de Depósito Argentinos (CEDEARs) de fondos cotizados en bolsa (ETFs) de Bitcoin y Ethereum, lo que constituye un puente entre la industria cripto y el mercado financiero tradicional.

› **Brasil** se posicionó como el líder regional con la Ley 14.478 de 2022, que regula formalmente los servicios de activos virtuales. Posteriormente, en 2023, el Banco Central otorgó licencia de institución de pago a Mercado Bitcoin, marcando un precedente en la integración de criptoactivos al sistema financiero formal. Paralelamente, avanza en el desarrollo del real digital, uno de los proyectos de moneda digital de banco central (CBDC, por sus siglas en inglés Central Bank Digital Currency) más ambiciosos de la región, que busca potenciar la interoperabilidad entre pagos digitales, servicios financieros y contratos inteligentes en la economía brasileña.

› **México,** bajo la llamada Ley Fintech, adoptó un enfoque más conservador: limitó el uso de activos virtuales dentro del sistema financiero formal, permitiendo su manejo únicamente bajo autorización del Banco de México y, en la mayoría de los casos, en funciones de apoyo administrativo o back-office. No obstante, esta estrategia regulatoria ha generado un terreno fértil para que entidades no bancarias exploren soluciones innovadoras en torno a criptoactivos y pagos digitales, ampliando el alcance del ecosistema más allá del perímetro estrictamente bancario.

Otros países han seguido caminos divergentes. Perú, con la Resolución de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP No. 02648 de 2024, estableció que los PSAVs deben cumplir con obligaciones en materia de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. El Salvador, en cambio, optó por la vía de la adopción plena, primero con la Ley Bitcoin, que otorgó a Bitcoin el estatus de moneda de curso legal, y luego con la Ley de Emisión de Activos Digitales, que abrió el camino para nuevas formas de financiamiento soberano a través de instrumentos basados en blockchain.

En el caso de Colombia, el país se encuentra en un escenario de incertidumbre que afecta el potencial desarrollo de la industria, y, particularmente, no ofrece un marco de protección para los usuarios de este tipo de activos. A pesar de que las empresas cripto son legales y no requieren de una autorización expresa para operar, un marco normativo desactualizado plantea retos considerables para la industria y su relacionamiento con el sistema financiero. Como se mostrará a continuación, parece que en Colombia estamos entrando en la "uberización de cripto": los reguladores no han estado interesados en impulsar un marco regulatorio integral.

En Colombia, las disposiciones normativas relacionadas con la industria de criptoactivos se han formulado, exclusivamente, en términos tributarios y en materia de cumplimiento de las obligaciones en materia de reporte y prevención del riesgo LAFT. Así, en medio de la ausencia de una regulación específica, se ha configurado una normatividad secundaria para los proveedores de servicios con activos virtuales y para sus operaciones, lo cual en la práctica ha generado obligaciones de reporte y cumplimiento para este sector. Adicionalmente, las compañías dedicadas a la provisión de servicios deben cumplir con obligaciones de derecho comercial.

Sin embargo, en términos de la interacción con el sistema financiero tradicional, el enfoque que se ha mantenido es uno de contención. Esto quiere decir que se limita actualmente la interacción entre el sistema financiero tradicional y la industria cripto. Específicamente, el Banco de la República y la Superintendencia Financiera de Colombia han emitido pronunciamientos que limitan (e inclusive prohíben) la interacción entre el ecosistema de criptoactivos y el sistema financiero tradicional.

Por otro lado, la Superintendencia de Sociedades y la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) han avanzado en generar *normatividad secundaria* enfocada en prevenir los riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo basado en las recomendaciones de GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional).

Frente a este último punto, se debe resaltar que en octubre de 2018, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) actualizó sus recomendaciones para incluir actividades relacionadas con activos virtuales y

proveedores de servicios de activos virtuales (PSAV). Siguiendo los estándares GAFI, tanto la Superintendencia de Sociedades como la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) UIAF han definido los criptoactivos como "Activos Virtuales" y a las compañías que ofrecen servicios con estos activos como Proveedores de Servicios con Activos Virtuales (PSAV)[50]. Ambas entidades han adoptado normatividad secundaria dirigida a los PSAV.

Del lado de la Superintendencia de Sociedades, Se ha enfocado en mitigar el riesgo de lavado de activos: PSAV deben aplicar el Régimen de Autocontrol y Gestión del Riesgo Integral LA/FT/FPADM; PSAV deben cumplir el proceso de Debida Diligencia Intensificada para conocer a su contraparte y ha determinado que los aportes de activos virtuales pueden ser considerados como aportes en especie para sociedades comerciales[51]. Por su parte, la UIAF fue proactiva en la emisión de la Resolución 314 de 2021, no continuó con la misma fuerza regulatoria para cumplir con la Recomendación 15. Según el informe de GAFI sobre la implementación de la regulación 15 en 50 jurisdicciones a nivel mundial, existen diversos enfoques y niveles de cumplimiento destacando el de registrar y regular completamente a los PSAV[52].

Adicionalmente, a pesar de que existen múltiples disposiciones y proyectos orientados que reconocen la relevancia de esta industria, como el hecho de que el Gobierno Nacional ha buscado aumentar el recaudo a través de esta actividad. En la práctica, el Gobierno no ha avanzado en la definición de una regulación integral. Al respecto, se debe señalar que ha sido el Congreso el encargado de avanzar en diferentes proyectos que generen un mayor seguridad jurídica tanto para compañías como para usuarios.

En los últimos años, el Congreso ha buscado generar una ley que regule a los Proveedores de Servicios de Activos Virtuales. Hasta el momento de publicación de este documento, se encuentra en trámite el Proyecto de Ley 510 de 2025C y el orientado a regular a los PSAV. En cuanto al Proyecto de Ley 510, este avanzó en su trámite legislativo: fue aprobado en primer debate en la Cámara de Representantes y actualmente está pendiente de su discusión en la plenaria de la Cámara.

---

50 De acuerdo con la GAFI dentro de las actividades de los PSAV se encuentran: i). intercambio entre activos virtuales y moneda fiat; ii). intercambio entre una o más formas de activos virtuales; iii). transferencia de activos virtuales; custodia y/o administración de activos virtuales o instrumentos que permitan el control sobre activos virtuales; y participación y provisión de servicios financieros relacionados con la oferta de un emisor y/o venta de un activo virtual.

51 Circular Externa No. 100- 000016 de 2021 , modificando el Capítulo X de su Circular Básica Jurídica, Circular Externa No. 100-000005 del 22 de noviembre de 2017)

52 GAFI (2021). Guía actualizada para un EBR. Activos Virtuales y PSAV. Disponible en: https://biblioteca.gafilat.org/?p=337#:~:text=La%20Recomendaci%C3%B3n%2015%20revisada%20exige,y%20cumplir%20con%20estas%20regulaciones)

Este Proyecto define a los PSAV como personas naturales o jurídicas que prestan de forma habitual y profesional servicios sobre activos virtuales, tales como custodia, intercambio de activos o conversión a moneda legal, gestión de carteras, entre otros. Además, el texto del Proyecto crea un registro público obligatorio para los PSAV, a cargo de la Superintendencia de Sociedades, como requisito para operar legítimamente. El registro implicará identidad declarada, información operativa, ubicación, medios de contacto, y su inscripción será condición necesaria para ofrecer servicios de activos virtuales en Colombia.

La regulación propuesta apunta también a la definición de requisitos técnicos, operativos y de gobernanza: los PSAV deberán adoptar políticas de administración de riesgos, prevención de LA/FT, segregación de activos y mecanismos de auditoría y reporte ante autoridades competentes.

Este marco normativo –si es aprobado– creará la certidumbre jurídica necesaria para que los PSAV puedan operar abiertamente como intermediarios de pagos digitales, posibilitando su integración en distintos sistemas de pago, incluyendo aquellos vinculados a comercio exterior u otros sectores regulados, siempre bajo supervisión efectiva y cumplimiento de los estándares de control correspondientes. Al respecto, se debe destacar que esta iniciativa busca ser un primer paso hacia una regulación más completa de la industria.

A ello se suma la experiencia del sandbox regulatorio de la Superintendencia Financiera de Colombia (LaArenera), implementado desde 2021 y finalizado en junio de 2024. En el marco de este piloto se permitió realizar operaciones de *cash-in* (depósitos) y *cash-out* (retiros) a través de productos financieros de depósito en pesos colombianos a nombre de plataformas de intercambio de criptoactivos (exchanges). Específicamente, este piloto se compuso de 7 alianzas entre bancos locales y exchanges internacionales, como Bancolombia con Gemini, Davivienda y Powwi con Binance, Banco de Bogotá con Bitso y Buda, Coltefinanciera con Obsidiam, Coink con Banexcoin, y Movii con Panda y Bitpoint. Este piloto representó un primer acercamiento formal entre el sistema financiero tradicional y los proveedores de servicios cripto, generando evidencia empírica sobre la gestión de riesgos y la viabilidad de integrar ambos mundos.

De acuerdo con la SFC, los resultados del piloto fueron positivos. La Superintendencia afirmó que en el marco del piloto los PSAV tuvieron la facultad de implementar controles en términos de gestión de riesgos de ciberseguridad, atención al consumidor financiero, y de prevención de LAFT. Adicionalmente, la SFC destacó que en el marco del piloto se recopiló información clave sobre riesgos y oportunidades, en línea con estándares del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), aplicando protocolos de prevención de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo. Sin embargo, la autoridad fue enfática en reiterar que los criptoactivos no

constituyen medio de pago de curso legal en Colombia y que las plataformas transaccionales aún no están sujetas a regulación o vigilancia directa.

A pesar del balance positivo presentado por la misma Superintendencia Financiera, el piloto ha tenido un resultado inconcluso. Después de que se presentara un proyecto de Circular Externa en el 2022, al finalizar el piloto en 2024 el único resultado ha sido un comunicado de prensa. La industria, luego de adoptar e interiorizar las obligaciones y requisitos exigidos por el supervisor, sigue en la misma situación: una incertidumbre que limita su potencial para el desarrollo en el país.

Esta situación frena la construcción de un entorno competitivo y seguro que permita al país ponerse a la par de los avances regulatorios en otras economías de la región, donde los marcos normativos han evolucionado con mayor rapidez. Colombia se sigue quedando atrás, desprotegiendo a los usuarios, y renunciando a los beneficios ofrecidos por una industria en crecimiento y constante evolución.

Experiencias internacionales en la regulación

Fuera de la región, destacan marcos regulatorios que sirven de referencia y que se han convertido en puntos de comparación para los países de América Latina y el Caribe:

› **Unión Europea (Reglamento MiCA):** Si bien la entrada en vigor del Reglamento MiCA en la Unión Europea estableció un marco integral, su implementación ha revelado importantes efectos adversos para la competitividad del sector. La normativa ha impuesto una carga regulatoria desproporcionada, exigiendo requisitos de capital y reportes operativos –como la publicación de complejos *white papers* y reportes de huella ambiental– que actúan como barreras de entrada casi insalvables para startups y nuevos innovadores. Asimismo, la prohibición de criptoactivos con funciones de anonimización (*privacy coins*) y las estrictas restricciones a las stablecoins no denominadas en euros han generado una contracción en la oferta de valor, limitando la privacidad financiera y forzando la migración de proyectos innovadores hacia jurisdicciones más flexibles. Lejos de ser un modelo ideal, MiCA evidencia el riesgo de priorizar la estabilidad sobre el dinamismo tecnológico.

› **Dubái (VARA).** En 2022, Dubái marcó un hito al crear la Virtual Assets Regulatory Authority (VARA), la primera autoridad regulatoria independiente dedicada exclusivamente a los activos virtuales. Esta entidad se diseñó con el objetivo de atraer inversión extranjera y consolidar al emirato como un hub global de innovación

financiera. VARA clasifica los *fiat tokens* como servicios monetarios, emite licencias para exchanges, custodios y emisores, y establece un marco operativo con estándares internacionales de cumplimiento. A diferencia de enfoques restrictivos, Dubái adoptó un modelo proactivo y competitivo, donde la claridad regulatoria se combina con incentivos fiscales y tecnológicos. Este posicionamiento ha llevado a la ciudad a convertirse en uno de los polos más atractivos para las empresas de Web3, DeFi y tokenización de activos reales.

› **Japón.** El país asiático ha mantenido históricamente un rol de vanguardia en la regulación de criptoactivos, en gran medida como respuesta a los riesgos expuestos tras el colapso del exchange Mt. Gox en 2014. En 2022, Japón fortaleció su marco regulatorio con reglas específicas para la emisión e intermediación de *stablecoins*. Estas disposiciones establecen que los emisores deben estar respaldados por instituciones financieras autorizadas y sujetos a estrictos estándares prudenciales, incluyendo la obligación de garantizar la convertibilidad uno a uno con activos de referencia. Además, los intermediarios requieren licencias bajo la supervisión de la Agencia de Servicios Financieros, con mayores exigencias de transparencia y protección al consumidor. El modelo japonés ha sido citado como uno de los más sólidos en términos de mitigación de riesgos sistémicos y confianza para los usuarios, aunque también ha sido criticado por elevar los costos de cumplimiento y limitar la entrada de nuevos actores más pequeños.

En conjunto, estos marcos regulatorios internacionales ilustran diferentes aproximaciones: la UE con un modelo exhaustivo y supranacional que busca uniformidad de mercado, Dubái con un enfoque competitivo y de atracción global de capital, y Japón con un énfasis en la prudencia y la protección al consumidor. Cada uno ofrece aprendizajes relevantes para América Latina y el Caribe, donde la regulación aún se encuentra en construcción y enfrenta el reto de equilibrar inclusión, innovación y estabilidad.

El GENIUS Act: un punto de inflexión en EE. UU.[53]

La promulgación del Acta de Guía y Establecimiento de la Innovación Nacional para las Stablecoins de EE. UU. (GENIUS, por sus siglas en inglés) en julio de 2025 marcó un momento decisivo para la regulación financiera digital, no solo en Estados Unidos sino a escala global. Este marco normativo vino a resolver una de las principales tensiones que habían caracterizado el mercado cripto: la falta de certeza legal sobre la naturaleza de las

53 S.1582 - 119th Congress (2025-2026): GENIUS Act. Disponible en: https://www.congress.gov/bill/119th-congress/senate-bill/1582/text

stablecoins y los riesgos derivados de la falta de una regulación integral. El GENIUS Act busca garantizar la estabilidad y confianza en este mercado emergente, reforzando al mismo tiempo la primacía del dólar en la economía digital global.

El Congreso estadounidense entendió que las stablecoins se habían convertido en una pieza central de la infraestructura de pagos del futuro, utilizadas tanto en mercados mayoristas como minoristas, y que su creciente adopción requería un tratamiento regulatorio equiparable al de otros instrumentos de relevancia sistémica. En ese sentido, GENIUS no es una normativa marginal: constituye un auténtico rediseño institucional que alinea el sector cripto con los principios fundamentales de estabilidad, transparencia y protección al consumidor sobre los que se sustenta el sistema financiero de EE. UU.

I. Clasificación legal y alcance

Uno de los aportes más significativos de la Ley GENIUS es el hecho de que provee claridad jurídica. Define de manera precisa a la stablecoin de pago, separándola tanto de los valores (securities) como de las mercancías (commodities). Este punto elimina la incertidumbre que había frenado el crecimiento del sector. Particularmente, esta incertidumbre se derivó del hecho de que no era claro el régimen normativo aplicable a las stablecoins entre el marco de la SEC (Comisión de Bolsa y Valores de Estados Unidos) o el de la CFTC (Comisión de Negociación de Futuros de Materias Primas) debía aplicarse a estos instrumentos. Bajo el GENIUS, las stablecoins adquieren un estatus propio, lo que otorga seguridad jurídica a emisores, usuarios e inversionistas.

El Acta también establece limitaciones cruciales que reflejan la intención del legislador de delimitar claramente el rol de las stablecoins dentro del sistema financiero. Una de las más relevantes es la prohibición de generar rendimientos o intereses derivados de la mera tenencia de una stablecoin emitida bajo licencia estadounidense. Esta medida tiene como objetivo evitar que se genere un arbitraje regulatorio.

De manera paralela, la normativa introduce una restricción explícita al desarrollo de una Moneda Digital de Banco Central (CBDC) de carácter minorista o directo al consumidor por parte de la Reserva Federal. Esta medida busca mitigar el riesgo de 'desplazamiento' (*crowding out*) del sector privado, evitando que el Estado compita con la oferta de valor de las *stablecoins* reguladas. Este diseño de mercado es estratégico: preserva la innovación en la capa de pagos en manos de actores privados y asegura que el dólar digital evolucione bajo dinámicas de libre competencia.

II. Estabilidad financiera y requisitos prudenciales

Este marco regulatorio busca crear las condiciones sobre estabilidad sistémica mediante la introducción de exigencias prudenciales. Específicamente, los emisores de stablecoins deberán respaldar sus emisiones con reservas líquidas de alta calidad, fundamentalmente bonos del Tesoro estadounidense u otros activos con riesgo mínimo de crédito y alta convertibilidad. Este requisito asegura la capacidad de los emisores para cumplir de manera inmediata con cualquier solicitud de redención, blindando la paridad uno a uno con el dólar.

El esquema se complementa con tres pilares:

› **Transparencia periódica,** a través de la publicación de informes mensuales auditables que detallen la composición y el valor de las reservas.

› **Prohibición de rehypothecation,** es decir, la imposibilidad de usar las reservas como colateral o para operaciones especulativas que comprometan la solvencia del emisor.

› **Segregación de activos en custodia,** lo que impide mezclar las reservas de respaldo con activos propios de la entidad custodiante, reduciendo riesgos de contagio en escenarios de insolvencia bancaria.

Estas disposiciones colocan a las stablecoins bajo un estándar regulatorio cercano al de los fondos de dinero de alta seguridad, generando confianza tanto en usuarios minoristas como en inversionistas institucionales.

III. Protección al consumidor y reciprocidad internacional

La dimensión de protección al consumidor es otra de las innovaciones del Acta. GENIUS otorga prioridad legal a los reclamos de los tenedores de stablecoins en caso de insolvencia, ubicándolos por encima de otros acreedores. Esto constituye un incentivo poderoso para la confianza del usuario final y contrasta con otros instrumentos financieros donde los depositantes o inversores suelen enfrentar mayor incertidumbre.

Asimismo, la norma introduce un mecanismo de reciprocidad internacional, mediante el cual EE. UU. podrá reconocer como equivalentes los marcos regulatorios de otras jurisdicciones siempre que cumplan con estándares comparables en reservas, transparencia y protección al consumidor.

Esto no solo facilita la interoperabilidad transfronteriza, sino que posiciona al país como arquitecto de una futura red global de stablecoins reguladas bajo principios comunes.

IV. Integración con la lucha contra delitos financieros (AML/CFT)

Un aspecto decisivo es la integración de los emisores de stablecoins en el marco de la Ley de Secreto Bancario (BSA), que rige las obligaciones de prevención de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo en EE. UU. Al reconocer a los emisores como instituciones financieras plenas, GENIUS les impone la obligación de implementar programas de cumplimiento AML/CFT, reportar operaciones sospechosas y cooperar en el cumplimiento de sanciones internacionales.

Esta disposición responde a una de las críticas más frecuentes (pero poco sustentadas en la realidad) contra el ecosistema cripto: su potencial uso para actividades ilícitas. Al exigir a los emisores de stablecoins a las mismas obligaciones que bancos y proveedores de pagos tradicionales, se reduce la opacidad y se fortalece la seguridad nacional. Además, la ley ordena al Tesoro desarrollar reglamentaciones adicionales que fomenten la innovación en los métodos de monitoreo, buscando un equilibrio entre cumplimiento efectivo y adaptabilidad tecnológica.

V. Impacto estratégico y proyección internacional

Se debe resaltar que el énfasis en el análisis de este marco regulatorio radica en las potenciales que plantea para Colombia. El GENIUS Act es una declaración técnica y consolidada sobre el futuro de la regulación de los stablecoins. Al consolidar a las stablecoins como instrumentos estables, regulados y seguros, Estados Unidos no solo garantiza certidumbre para su mercado doméstico, sino que también refuerza la primacía del dólar como moneda de referencia global en pagos digitales y finanzas tokenizadas.

Después de un periodo de incertidumbre regulatoria, este marco abre una oportunidad para presentar reglas claras y logra equilibrar la innovación con una serie de requisitos prudenciales y de protección de los usuarios. Lo anterior, presenta una oportunidad para que los reguladores colombianos y en América Latina generen reglas claras en un contexto donde existe una demanda creciente de pagos transfronterizos, liquidez en DeFi y reservas de valor en países con alta inflación.

C. Propuestas sobre criptoactivos y blockchain

Propuesta 1

Derogación de barreras para los Proveedores de Servicios de Activos Virtuales

Explicación

En Colombia los pronunciamientos del supervisor financiero frente a la industria cripto están desactualizados. Lo anterior, deja en un limbo a la industria financiera tradicional y a la industria cripto. En consecuencia, se propone que la SFC derogue y emita un nuevo pronunciamiento integral, moderno, y proporcional frente a su posición respecto a la interacción entre entidades vigiladas y los Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (PSAV).

Específicamente, resulta necesario que la SFC emita una nueva circular interpretativa que derogue los efectos restrictivos de las Cartas Circulares 29 de 2014, 78 de 2016 y 52 de 2017, y habilite a las entidades vigiladas para evaluar de forma objetiva y proporcional el riesgo de operar con PSAV. Esta circular debe basarse en criterios de debida diligencia, cumplimiento normativo y segmentación de riesgo, acompañada de un espacio de trabajo conjunto entre el sector financiero, el regulador y el ecosistema cripto para promover inclusión regulada y trazabilidad.

Propuesta

Instruir a la SFC a expedir una Carta Circular que derogue las Cartas Circulares 29 de 2014, 78 de 2016 y 52 de 2017 y contemple un marco normativo que autorice a las entidades vigiladas a relacionarse con PSAV de la siguiente manera:

"***Artículo XX.*** *El Gobierno Nacional, a través de la Superintendencia Financiera de Colombia, adoptará las medidas necesarias para promover la inclusión regulada de los Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (PSAV) en el sistema financiero, garantizando la trazabilidad, transparencia y debida diligencia en sus operaciones.*

Para tal efecto, la Superintendencia Financiera de Colombia emitirá una nueva circular interpretativa que derogue los efectos restrictivos de las Cartas Circulares 29 de 2014, 78 de 2016 y 52 de 2017, y establezca lineamientos claros para que las entidades vigiladas puedan evaluar y, de considerarlo viable, establecer relaciones comerciales con los PSAV, bajo criterios objetivos de gestión del riesgo, cumplimiento normativo y prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con la Superintendencia Financiera y con participación de las asociaciones gremiales representativas del sector financiero y fintech, conformarán un espacio técnico de trabajo permanente orientado a fortalecer la interoperabilidad, seguridad y supervisión de las operaciones con activos virtuales."

Justificación

La ausencia de una habilitación legal expresa ha evitado que, en la práctica, exista una barrera regulatoria que excluye a los PSAV del sistema financiero y, en consecuencia, su relacionamiento con las entidades financieras bajo la vigilancia de la SFC. Las Cartas Circulares 29 de 2014, 78 de 2016 y 52 de 2017 generaron un "efecto disuasivo" que llevó a rechazos automáticos por dichas entidades, aun cuando muchos PSAV cumplen estándares de cumplimiento y trazabilidad en sus operaciones. Es por esto que, corregir ese sesgo interpretativo es consistente con la seguridad jurídica y con un enfoque de supervisión basado en riesgos que implemente la innovación y el reconocimiento legal de la industria de los activos digitales en Colombia.

Integrar a los PSAV en el sistema financiero bajo lineamientos claros y proporcionales aumenta la trazabilidad de flujos, mejora el cumplimiento tributario y fortalece los controles de LA/FT al trasladar operaciones hoy "informales" hacia rieles supervisados por la autoridad competente. En vez de incentivar que la actividad sea excluida de la normatividad colombiana o a jurisdicciones extranjeras, se promueve una inclusión regulada, reporte oportuno y cooperación público-privada.

Colombia ya cuenta con insumos técnicos: la experiencia del sandbox de la SFC mostró que es viable la interacción banco-exchange con protocolos de riesgo, sin afectación a la estabilidad del sistema financiero ni al consumidor o inversionista. El SARLAFT 4.0 y el sistema de finanzas abiertas aportan herramientas para segmentar riesgos, autenticar clientes y compartir datos con consentimiento, habilitando on/off-ramps seguros y auditables por la autoridad competente.

La señal regulatoria propuesta alinea al país con referentes internacionales que han optado por marcos habilitantes y exigentes: la UE (MiCA) con reglas para emisores y proveedores; Dubái (VARA) con licenciamiento

especializado; y, más recientemente, lineamientos como los del GENIUS Act en EE. UU. sobre reservas, custodia y protección del consumidor son algunas muestras internacionales de la iniciativa legislativa sobre el asunto. En general, encontramos que, si bien el objetivo del regulador no es promover criptoactivos como moneda de curso legal, el enfoque consiste en permitir el relacionamiento entre una entidad vigilada (como un banco) y el PSAV, que en cualquier caso, estén sujetas a criterios verificables y una normativa que se ajuste a los innovadores modelos de negocio.

Desde una visión económica, la inclusión regulada de PSAV es lógica, en la medida en que, habilita casos de uso de alto impacto como las remesas, pagos transfronterizos B2B, tesorería digital y tokenización, con menores costos de fricción para hogares y MiPymes. Un perímetro claro de operación incentiva innovación local, competencia y mejores estándares de servicio para el usuario final.

Desde el punto de vista supervisor, expedir una Circular Externa que derogue los efectos restrictivos previos y fije criterios objetivos (segmentación por tipo de PSAV, debida diligencia reforzada, segregación y prueba de reservas cuando aplique, custodia segura, reportes y auditorías) permite un control más preciso que la exclusión generalizada. Del mismo modo, la creación de una mesa técnica permanente entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la SFC y Colombia Fintech facilitaría la actualización normativa, interoperabilidad y adopción coordinada de mejores prácticas.

En síntesis, la medida corrige una barrera de facto, mejora la gestión del riesgo al traer operaciones al perímetro supervisado, armoniza al país con estándares comparables y habilita beneficios de inclusión, competencia e innovación sin comprometer la estabilidad financiera ni la protección del consumidor.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley** en el **Congreso de la República** como el Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, la **Superintendencia Financiera de Colombia** cuenta con las facultades para expedir una **Carta Circular.**

Entidades encargadas:

- Congreso de la República.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- SFC.

Propuesta 2

Regulación integral de los PSAV

Explicación

La industria de activos virtuales en Colombia ha crecido con rapidez, pero sin un marco regulatorio que defina con claridad quiénes pueden operar, qué actividades pueden desarrollar y bajo qué estándares normativos deben hacerlo. Este vacío limita la confianza de usuarios, inversionistas y entidades financieras, y frena el potencial competitivo del país frente a jurisdicciones que ya cuentan con marcos normativos modernos para el sector. Por ello, se propone establecer una regulación integral que ordene la actividad de los PSAV, fije reglas claras para su operación y determine los estándares mínimos de seguridad, transparencia y gestión de riesgos que estos deben cumplir.

La expedición de un marco regulatorio específico permitirá consolidar un entorno más seguro, competitivo e innovador para los servicios basados en activos virtuales. Al delimitar actividades, definir obligaciones y centralizar la información sobre los operadores habilitados, el país podrá impulsar el desarrollo responsable de este mercado, facilitar su integración con el sistema financiero y generar certeza jurídica para todos los actores. Esta medida posiciona a Colombia en la ruta de las mejores prácticas internacionales y abre la puerta para que los PSAV participen de manera ordenada en el crecimiento tecnológico y económico del país.

Propuesta

Determinar la obligación del Gobierno Nacional de preparar y presentar el marco normativo relativo a las actividades de los PSAV en Colombia como un compromiso del Plan Nacional de Desarrollo de la siguiente manera:

"***Artículo XX.*** *El Gobierno Nacional expedirá, dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de esta ley, un marco regulatorio integral aplicable a los Proveedores de Servicios de Activos Virtuales – PSAV, con el fin de ordenar su actividad, garantizar estándares mínimos de operación y fortalecer la seguridad jurídica del ecosistema.*

La regulación deberá contemplar, como mínimo, los siguientes elementos:

1. Delimitación de actividades permitidas para los PSAV, incluyendo intercambio, transferencia, custodia, administración y cualquier otro servicio basado en activos virtuales que determine el Gobierno Nacional.

2. Definición de requisitos de operación, estándares de conducta, mecanismos de revelación de información y obligaciones de protección al consumidor, proporcionales a la naturaleza y riesgo de la actividad.

3. Implementación de obligaciones en materia de prevención de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo, bajo un enfoque basado en riesgos y en coordinación con la UIAF.

4. Creación del Registro Público de PSAV, administrado por la Superintendencia de Sociedades, donde deberán inscribirse todas las personas naturales o jurídicas que presten servicios basados en activos virtuales en el país.

5. Establecimiento de mecanismos de supervisión y reporte, incluyendo criterios de interoperabilidad y coordinación entre la Superintendencia de Sociedades, la Superintendencia Financiera de Colombia y la UIAF.

El Registro Público de PSAV será condición necesaria para operar en el territorio nacional. No obstante, quienes ya se encuentren prestando servicios basados en activos virtuales al momento de entrada en vigencia de la presente ley podrán continuar operando durante un periodo de transición de hasta doce (12) meses, plazo dentro del cual deberán realizar su inscripción en el Registro Público de PSAV."

Justificación:

El desarrollo acelerado de los servicios basados en activos virtuales ha demostrado el potencial de esta industria para ampliar la inclusión financiera, dinamizar la innovación y posicionar a Colombia como un hub regional en tecnologías emergentes. La presencia creciente de intercambios globales, plataformas de custodia, proveedores de infraestructura y actores especializados evidencia la madurez alcanzada por el ecosistema y la necesidad de fortalecer un entorno jurídico que acompañe su evolución. En este contexto, la formalización regulatoria no debe entenderse como una restricción, sino como una oportunidad estratégica para consolidar la industria, aumentar la confianza de los usuarios y generar condiciones claras y competitivas para su operación en el país.

La adopción de un marco regulatorio integral permitirá que los PSAV operen con reglas homogéneas, transparentes y adaptadas a sus modelos de negocio, impulsando la entrada ordenada de nuevos jugadores y el escalamiento de aquellos que ya operan en el país. Un régimen claro reduce la incertidumbre, facilita la interacción con el sistema financiero tradicional y proporciona un terreno institucional estable para que PSAV puedan prestar sus servicios en Colombia en el marco de una regulación especial para su actividad. Asimismo, un registro público administrado por la Superintendencia de Sociedades permitirá diferenciar a los operadores

formales y responsables (como las plataformas globales que ya trabajan bajo estándares internacionales avanzados) generando mayor confianza para consumidores, inversionistas y autoridades.

Además, un marco regulatorio moderno facilitará la adopción de estándares globales de cumplimiento, seguridad operacional y gestión de riesgos, elementos esenciales para la competitividad internacional del país. Colombia puede seguir la ruta de mercados líderes que han reconocido que la regulación bien diseñada potencia la innovación, atrae inversión extranjera, fortalece la protección al usuario y abre las puertas a nuevos casos de uso basados en infraestructura cripto y blockchain. Lejos de limitar el dinamismo del sector, esta propuesta crea una plataforma normativa que impulsa la consolidación de la industria y permite a los PSAV operar con mayor previsibilidad, credibilidad y alcance regional.

En suma, la regulación integral de los PSAV representa una oportunidad para construir un mercado más fuerte, confiable y competitivo, en el que los actores que hoy lideran la innovación cuenten con un entorno jurídico que respalde su crecimiento, potencie su impacto y consolide a Colombia como un referente regional en activos virtuales y economía digital.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una l**ey ordinaria** en el **Congreso de la República** como el Plan Nacional de Desarrollo.

Entidades encargadas:

- Congreso de la República.

Propuesta 3

Constitución de un Registro Público de PSAV

Explicación

La creación de un Registro Público de Proveedores de Servicios de Activos Virtuales permite identificar de manera clara y transparente a los operadores que ofrecen servicios relacionados con activos virtuales en Colombia. Este registro, administrado por la Superintendencia de Sociedades, facilitará la supervisión institucional, consolidará información esencial sobre los PSAV activos en el país y brindará mayor seguridad y confianza a los usuarios y al sistema financiero.

El registro no implica una licencia ni autorización previa; su función es permitir que los PSAV operen con visibilidad, reglas claras y obligaciones de reporte a la UIAF en línea con estándares internacionales. Al centralizar la información, se fortalece la trazabilidad del ecosistema, se facilita el acceso de los PSAV a servicios financieros y se garantiza una mejor articulación entre autoridades y actores del mercado.

Propuesta

Crear el Registro de Proveedores de Servicios de Activos Virtuales de la siguiente manera:

"***Artículo XX. Registro de Proveedores de Servicios de Activos Virtuales***. *En adopción de las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional en materia de prevención de lavado de activos, créase el Registro de Proveedores de Servicios de Activos Virtuales, con el fin de que en él se registren los Proveedores de Servicios de Activos Virtuales nacionales o extranjeros que ofrezcan o pretendan ofrecer sus servicios desde el país o a residentes en el país. Dicho registro no implicará el otorgamiento de permiso, licencia o concesión alguna. No será necesario dicho registro cuando el titular de activos virtuales celebre operaciones sobre activos virtuales exclusivamente por cuenta propia. Los PSAV así registrados deberán reportar a la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) la información que de manera general o particular le sea requerida, en los términos de la Ley 526 de 1999 y aquellas que la reglamenten, modifiquen o adicionen.*

Parágrafo 1. En todo caso, se garantizará los derechos de los PSAV de acceso a los servicios financieros siempre que se encuentren inscritos en el Registro de PSAV y se dé estricta aplicación a lo señalado en el literal b del artículo 3 de la Ley 1328 de 2009. La negativa de la solicitud de bancarización de un PSAV dará al interesado el derecho a que el Banco Agrario, le facilite el servicio y el acceso a los productos financieros.

Parágrafo 2. En concordancia con lo señalado en el numeral 8 del artículo 55 de la Ley 1116 de 2006, los Activos Virtuales y recursos de titularidad de usuarios que se encuentren en custodia de los PSAV no harán parte de los bienes de estos últimos y no constituirán prenda general de sus acreedores. El Gobierno reglamentará las obligaciones de los PSAV para garantizar el cumplimiento de lo señalado en este parágrafo."

Justificación

La creación de un Registro Público de Proveedores de Servicios de Activos Virtuales fortalece la transparencia y la confianza en un sector que continúa creciendo y diversificándose en Colombia. Al centralizar la información sobre los operadores que ofrecen servicios basados en activos virtuales, el país obtiene una herramienta esencial para consolidar un ecosistema más seguro, previsible y competitivo, sin imponer barreras de entrada ni esquemas de licenciamiento que puedan frenar la innovación. Este enfoque permite que los PSAV mantengan su dinamismo, mientras acceden a un marco de referencia institucional que da mayor claridad a usuarios, entidades financieras y autoridades.

El registro contribuye a la adopción de estándares internacionales de gestión de riesgos, especialmente en materia de prevención LA/FT, al incorporar obligaciones de reporte ante la UIAF que son coherentes con las recomendaciones del GAFI. Al mismo tiempo, la disposición que garantiza el acceso a servicios financieros para los PSAV inscritos reduce fricciones históricas con el sistema bancario y favorece la integración ordenada entre el ecosistema cripto y el sistema financiero tradicional. Esto promueve un entorno más incluyente y competitivo, en el que exchanges, custodios y demás proveedores formales pueden operar con estabilidad y previsibilidad.

Finalmente, la protección explícita de los activos de los usuarios frente a eventuales procesos concursales de los PSAV –evitando que se confundan con los bienes propios del proveedor– refuerza la seguridad jurídica y operativa del mercado. En conjunto, el registro público constituye una medida equilibrada que impulsa la formalización del sector, mejora la supervisión y consolida las bases para el desarrollo responsable y sostenible de la industria de activos virtuales en Colombia.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**. Se debe resaltar que la creación de este Registro podría adelantarse a través del Plan Nacional de Desarrollo.

Entidades encargadas:

- Congreso de la República.

Propuesta 4

Calibración de los umbrales para el reporte de transacciones sospechosas ante la UIAF

Explicación

El marco actual de reporte ante la UIAF impone umbrales demasiado bajos para las transacciones con activos virtuales, lo que genera una carga administrativa excesiva y dificulta la detección efectiva de operaciones inusuales. La Resolución 314 de 2021 obliga a reportar prácticamente todas las operaciones, incluso las de bajo riesgo o naturaleza rutinaria, lo que deriva en duplicidades –especialmente cuando ambas contrapartes son PSAV– y en una pérdida de eficiencia para la supervisión. Se propone ajustar los umbrales de reporte conforme a los estándares internacionales del GAFI y excluir las operaciones entre PSAV regulados, priorizando la calidad de la información sobre la cantidad. Esto permitiría focalizar la inteligencia financiera en transacciones realmente atípicas y optimizar el uso de recursos tecnológicos y humanos.

Propuesta

Modificar el artículo 4 de la Resolución 314 de 2021 expedida por la UIAF para que sean reportadas las operaciones con activos virtuales que conjunta o individualmente superen un monto de USD $1.000 de la siguiente manera:

Redacción del Artículo 4 de la Resolución 314 de 2021 actual	Redacción del Artículo 4 de la Resolución 314 de 2021 propuesto
"ARTÍCULO 4°. REPORTE DE TRANSACCIONES CON ACTIVOS VIRTUALES. *Todos los sujetos obligados deberán reportar de manera mensual a la UIAF dentro de los veinte (20) primeros días calendario del mes siguiente, las transacciones individuales y múltiples, que se realicen sobre activos virtuales, entendiendo pero sin limitarse a las siguientes transacciones:* (...)	***"ARTÍCULO 4°. REPORTE DE TRANSACCIONES CON ACTIVOS VIRTUALES.*** *Todos los sujetos obligados deberán reportar de manera mensual a la UIAF dentro de los veinte (20) primeros días calendario del mes siguiente, las transacciones individuales y múltiples, que se realicen sobre activos virtuales, entendiendo pero sin limitarse a las siguientes transacciones:* (...)

Las transacciones múltiples, entendidas como aquellas que en su conjunto igualen o superen los cuatrocientos cincuenta dólares (USD 450) o su equivalente en otras monedas y las transacciones individuales iguales o superiores a ciento cincuenta dólares (USD 150) o su equivalente en otras monedas y que no fueron reportadas como múltiples. ”	***Deberán ser reportadas las transacciones individuales o múltiples que igualen o superen los mil dólares (USD 1,000), independiente de su carácter conjunto o individual.*** ~~*Las transacciones múltiples, entendidas como aquellas que en su conjunto igualen o superen los cuatrocientos cincuenta dólares (USD 450) o su equivalente en otras monedas y las transacciones individuales iguales o superiores a ciento cincuenta dólares (USD 150) o su equivalente en otras monedas y que no fueron reportadas como múltiples.*~~ (...) ”

Justificación

La calibración de los umbrales de reporte a la UIAF responde a la necesidad de alinear la regulación nacional con los estándares internacionales establecidos por el GAFI, en particular con la Recomendación 15, que fija el umbral de mil dólares (USD 1.000) para la aplicación de obligaciones de reporte y de la Travel Rule en operaciones con activos virtuales. La normativa actual en Colombia, al exigir reportes por montos significativamente inferiores (USD 150 y USD 450), genera una sobrecarga administrativa para los PSAV y para la propia UIAF, que se ve obligada a procesar volúmenes masivos de información de bajo valor analítico y escasa relación con riesgos reales de lavado de activos o financiamiento del terrorismo.

El umbral propuesto busca restablecer una proporcionalidad razonable entre la capacidad de supervisión estatal y el riesgo transaccional inherente al ecosistema de activos virtuales. En la práctica, la mayoría de las operaciones reportadas actualmente corresponden a transacciones regulares de bajo monto realizadas por usuarios legítimos, lo que diluye los esfuerzos de monitoreo, congestiona los sistemas de análisis y desvía recursos institucionales que deberían concentrarse en operaciones de alto riesgo o patrones atípicos. Adoptar el estándar internacional no solo mejora la eficiencia del sistema de prevención, sino que fortalece la cooperación y el intercambio de información con otras jurisdicciones que operan bajo los mismos parámetros.

Adicionalmente, la exclusión del reporte obligatorio para transacciones entre PSAV registrados y supervisados promueve la coordinación

institucional y evita la duplicidad de reportes sobre las mismas operaciones. Este ajuste permite que el enfoque de supervisión se concentre en transacciones con terceros no regulados o con entidades que operen fuera de esquemas de control, reforzando la trazabilidad efectiva de los flujos de activos virtuales y reduciendo la carga operativa innecesaria.

En suma, elevar el umbral a USD 1.000 no implica una relajación del control, sino una optimización del sistema de inteligencia financiera. Esta medida permite priorizar la calidad sobre la cantidad de la información reportada, garantizar la coherencia con los estándares del GAFI, y fortalecer la capacidad del Estado para detectar operaciones realmente sospechosas, todo ello dentro de un marco de proporcionalidad, eficiencia y alineación internacional.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **Resolución** por la **Unidad de Información y Análisis Financiero**.

Entidades encargadas:

- UIAF.

Propuesta 5

Permitir stablecoins en operaciones de obligatoria canalización

Explicación

El régimen cambiario colombiano, sustentado en la Ley 9 de 1991, el Decreto 1068 de 2015, la Resolución Externa 1 de 2018, entre otras normas, exige que las operaciones de obligatoria canalización se realicen únicamente mediante divisas a través de IMC. En la práctica, esto excluye el uso de activos virtuales, incluidas las stablecoins, como mecanismo de pago o dación en pago. La doctrina del Banco de la República ha reiterado que los criptoactivos no pueden considerarse moneda legal, divisa ni equivalente de efectivo, impidiendo su utilización incluso cuando las partes lo acuerdan contractualmente. Esta restricción genera un vacío jurídico y operativo que impide registrar y reconocer transacciones legítimas, eficientes y documentadas, especialmente en contextos de inversión extranjera, comercio exterior y servicios digitales.

El marco actual desconoce que las *stablecoins*, como USDC o USDT, mantienen paridad 1:1 con divisas, operan en mercados líquidos y auditables, y cumplen los requisitos de valor objetivo y trazabilidad exigidos por la figura de la dación en pago. Mantener su exclusión perpetúa un régimen anclado a modelos tradicionales, ajeno a la transformación tecnológica y financiera global.

Propuesta

Modificar el artículo 10 de la Ley 9 de 1991, para incluir la posibilidad de pago de las operaciones del mercado cambiario con activos digitales de la siguiente manera:

Redacción del Artículo 10 de la Ley 9 de 1991 actual	Redacción del Artículo 10 de la Ley 9 de 1991 propuesto
*"**ARTÍCULO 10º**. Para las operaciones que deban canalizarse a través del mercado cambiario, podrá admitirse la negociación y tenencia de divisas en forma directa en el exterior, mediante mecanismos tales como los de compensación o de cuenta corriente, para lo cual se dictarán las regulaciones necesarias "*	*"**ARTÍCULO 10º**. Para las operaciones que deban canalizarse a través del mercado cambiario, podrá admitirse la negociación y tenencia de divisas en forma directa en el exterior, mediante mecanismos tales como los de compensación o de cuenta corriente, para lo cual se dictarán las regulaciones necesarias. **Dichas operaciones también podrán ser pagadas por el residente o recibidas en pago por el residente mediante la entrega de activos virtuales adquiridas libremente a cualquier tercero. "***

Justificación

La inclusión de activos digitales y stablecoins en operaciones de obligatoria canalización responde a la necesidad de modernizar el régimen cambiario colombiano y adaptarlo a las transformaciones del sistema financiero global. Actualmente, la doctrina del Banco de la República impide el uso de criptoactivos como mecanismo de pago o dación en pago en este tipo de operaciones, al no reconocerlos como divisas ni como dinero de curso legal. Esta limitación excluye instrumentos que, en la práctica, cumplen funciones equivalentes, restringe la eficiencia de las transacciones

internacionales y reduce la competitividad del país frente a jurisdicciones más avanzadas.

Las stablecoins como USDC o USDT mantienen paridad 1:1 con divisas fiduciarias, operan en mercados transparentes y auditables y permiten verificar en tiempo real su valor económico, lo que satisface los requisitos de equivalencia y trazabilidad exigidos por el régimen cambiario. Su uso controlado y regulado permitiría reducir costos, agilizar operaciones transfronterizas y fortalecer la formalización de flujos financieros.

Incorporar estas monedas digitales dentro del marco legal vigente no implica renunciar al control cambiario, sino fortalecerlo mediante nuevas herramientas de supervisión, registro y trazabilidad. Bajo una regulación prudente, con participación de los intermediarios del mercado cambiario y validación del Banco de la República, estas operaciones se integrarían al sistema formal, garantizando seguridad jurídica, cumplimiento tributario y prevención de riesgos LA/FT.

Esta actualización normativa, además, alinea a Colombia con las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional y el Consejo de Estabilidad Financiera, que instan a los países a desarrollar marcos regulatorios flexibles, proporcionales y basados en riesgos para la adopción segura de activos digitales. En suma, la medida no solo moderniza el régimen cambiario, sino que impulsa la innovación, la inclusión financiera y la competitividad del país en la economía digital global.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **Resolución Externa** por el **Banco de la República**.

Entidades encargadas:

- Junta Directiva del Banco de la República.

Propuesta 6

Arquitectura legal de la tokenización y sus derechos

Explicación

La tokenización de activos y la emisión de tokens representan una oportunidad para modernizar la infraestructura económica del país, mejorar la eficiencia en la transferencia de derechos y ampliar las posibilidades de financiamiento e inversión. Sin embargo, el marco jurídico colombiano no reconoce de manera expresa la validez de los tokens como representación de derechos ni define reglas claras sobre su titularidad y tratamiento.

La propuesta busca establecer un marco normativo que reconozca la validez jurídica de los tokens y de los derechos asociados a su emisión y adquisición, así como habilitar al Gobierno Nacional para expedir un régimen de tokenización de activos del mundo real. Con ello se brindará certeza sobre la titularidad registrada en la cadena de bloques utilizada, se facilitará el uso voluntario de tokens como medio de pago y se asegurará que el tratamiento tributario de los activos tokenizados corresponda al del activo subyacente. Esto permitirá impulsar la adopción tecnológica y fomentar un entorno regulatorio moderno, seguro y competitivo.

Propuesta

Instruir al Gobierno Nacional a expedir la regulación pertinente a la tokenización de activos del mundo real de la siguiente manera:

"***Artículo XX. Estrategia de implementación.*** *El Gobierno Nacional y las entidades territoriales organizarán una estrategia descentralizada de apoyo al desarrollo de la tecnología de cadena de bloques a través del fomento de la identificación e implementación de casos de uso de dicha tecnología tanto a nivel público como privado.*

En todo caso, será válido el pago que se realice en cumplimiento de cualquier obligación adquirida en el país siempre que ambas partes voluntariamente lo admitan, incluyendo obligaciones civiles, comerciales o laborales.

Así mismo, el Gobierno Nacional contará con un plazo de seis (6) meses para expedir un régimen de tokenización de activos del mundo real. Dicho régimen deberá reconocer, por lo menos, el reconocimiento de que la titularidad de los derechos que representen este tipo de activos virtuales será la registrada en las reglas de la cadena de bloques que se utilice para su emisión. El tratamiento tributario de un activo virtual que represente derechos sobre un activo del mundo

real tokenizado será el de éste último activo del mundo real. Para los efectos de este inciso, se entiende por activos mundo real los bienes corporales, según se encuentran definidos en el artículo 653 del Código Civil."

Justificación

La adopción de marcos jurídicos que reconozcan explícitamente la emisión de tokens y los derechos asociados a su adquisición es fundamental para que Colombia avance hacia una economía más moderna, eficiente y competitiva. La tokenización permite representar digitalmente activos del mundo real (como bienes corporales, derechos económicos o participaciones) a través de tecnologías de cadena de bloques que facilitan su transmisión, registro y verificación. Al otorgar validez jurídica a la titularidad registrada en la cadena, se reduce la fricción en la transferencia de derechos, se aumentan la seguridad y trazabilidad de las operaciones y se abren nuevas posibilidades para la financiación, la inversión y la gestión de activos.

El reconocimiento normativo también ofrece certeza y seguridad jurídica a empresas, inversionistas y desarrolladores que ya utilizan o planean utilizar modelos de tokenización. Dotar al país de un régimen claro permite atraer innovación, capital y talento, al tiempo que brinda reglas homogéneas para la emisión, circulación y tratamiento tributario de los tokens. Asimismo, al equiparar el tratamiento fiscal del token con el del activo subyacente, se evita la creación de incertidumbre o cargas diferenciadas que puedan desincentivar su uso, y se garantiza coherencia con los principios del sistema tributario.

La habilitación para que el Gobierno Nacional expida un régimen de tokenización dentro de un plazo definido permitirá articular criterios mínimos de protección al consumidor, prevención de riesgos y estandarización tecnológica, sin frenar la agilidad natural del sector. Además, el reconocimiento de los tokens como mecanismo voluntario de pago (cuando las partes así lo acuerden) amplía las alternativas transaccionales y fortalece la libertad contractual, sin imponer obligaciones ni modificar el curso legal de la moneda.

En conjunto, esta propuesta promueve la consolidación de un entorno regulatorio moderno que favorece el desarrollo de nuevas soluciones tecnológicas, impulsa la adopción de la cadena de bloques en sectores públicos y privados, y posiciona a Colombia como un referente regional en innovación digital y economía tokenizada.

V.

Corresponsalía:

Competencia transformadora en la era digital

A. Explicación:

¿Qué es la corresponsalía y para qué sirve?

Respuesta corta: La corresponsalía es un mecanismo mediante el cual las entidades financieras autorizan a terceros, generalmente comercios, tiendas o puntos de atención, para realizar operaciones básicas en su nombre y bajo su responsabilidad. A través de estos corresponsales, los usuarios pueden acceder a servicios como depósitos, retiros, pagos de facturas, transferencias y consultas de saldo, sin necesidad de desplazarse hasta una sucursal física de la entidad financiera. Su propósito principal es ampliar la cobertura geográfica de los servicios financieros, reducir costos operativos y facilitar la inclusión de personas en zonas rurales o apartadas que de otro modo tendrían un acceso limitado al sistema bancario.

La corresponsalía se ha consolidado como un canal esencial dentro del sistema financiero y, en particular, en la profundización de la inclusión financiera en Colombia. Se trata de un modelo de provisión de servicios financieros que permite a entidades autorizadas ampliar su cobertura territorial mediante la delegación parcial de ciertas operaciones a agentes, denominados corresponsales[1].

De acuerdo con el marco normativo, un corresponsal bancario (o agente) es cualquier persona natural o jurídica que atiende al público, contratada para prestar servicios financieros a nombre de un establecimiento de crédito o entidad vigilada, siempre bajo la plena responsabilidad de la entidad principal[2]. Estos agentes deben estar claramente identificados con la denominación "Corresponsal" en un aviso visible, señalando el nombre de la entidad contratante. El canal de corresponsalía tiene como fundamento legal el contrato de corresponsalía, creado en Colombia mediante el Decreto 2233 de 2006, el cual habilitó formalmente a los intermediarios financieros a contratar agentes para operar este canal.

1 Banca de las Oportunidades. (2024). ANÁLISIS GEOESPACIAL DE LOS CORRESPONSALES BANCARIOS EN COLOMBIA. Disponible en: https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2024-02/BDO_GEOESPACIAL_VF_14022023.pdf

2 Ibid.

Existen además diferentes tipos de corresponsales, que pueden clasificarse de acuerdo con su modo de operación, su relación contractual, su modelo de gestión y su estado de actividad[3]:

› **Según la tecnología y el modelo operacional:** la regulación distingue tres categorías principales de corresponsales. En primer lugar, los corresponsales digitales, que funcionan como un canal tecnológico mediante aplicaciones web o móviles conectadas directamente a la entidad financiera, lo que permite a los usuarios realizar operaciones sin necesidad de un agente presencial. En segundo lugar, los corresponsales móviles, que corresponden a un agente que se desplaza físicamente con dispositivos portátiles (como celulares, tabletas o datáfonos) para ofrecer servicios financieros en distintos lugares, ampliando así la cobertura en zonas rurales y dispersas. Este último modelo fue introducido por el Decreto 222 de 2020 para reforzar la inclusión en áreas con menor infraestructura financiera. Finalmente, los corresponsales físicos tradicionales, que operan a través de puntos de atención establecidos en comercios de uso cotidiano –como tiendas, farmacias o agencias de mensajería–, constituyen la modalidad más difundida y reconocida por los usuarios.

› **Según la gestión administrativa:** los corresponsales pueden ser propios o tercerizados. Los primeros son administrados directamente por la entidad financiera, lo que permite un mayor control sobre estándares de servicio y cupos operativos. Los segundos son gestionados por un gestor de red, es decir, una persona jurídica especializada que vincula y administra corresponsales en nombre de las entidades vigiladas, encargándose de la infraestructura tecnológica, la capacitación de los agentes y el cumplimiento normativo.

› **Según la relación contractual:** los puntos pueden ser exclusivos, cuando operan únicamente para una entidad financiera, o multiinstitucionales, cuando un mismo punto físico presta servicios de corresponsalía a varias entidades en virtud de contratos distintos. Esta modalidad multiinstitucional ha cobrado relevancia porque permite a los usuarios acceder a servicios de diferentes entidades en un solo lugar y genera economías de escala para los comercios.

› **Según el estado de actividad:** Se consideran activos aquellos que han realizado operaciones en el último trimestre, mientras que se denominan inactivos los que no han registrado transacciones en ese periodo.

3 Ibid.

Bajo este marco, la corresponsalía constituye para las fintechs un mecanismo estratégico que les permite, por un lado, ampliar su alcance territorial sin necesidad de desplegar una red propia de oficinas físicas, y por otro, asumir un rol especializado como entidades delegadas en la gestión de redes. A través de alianzas con comercios y agentes locales, logran establecer presencia en municipios y zonas rurales, facilitando el acceso a productos y soluciones financieras en territorios con baja infraestructura.

En este esquema, las fintechs no solo extienden la cobertura, sino que también pueden ejercer funciones de administración tecnológica, operativa y de cumplimiento normativo en calidad de gestores de red. No obstante, la concentración en áreas urbanas sigue siendo un desafío y abre la oportunidad de expandirse hacia poblaciones históricamente desatendidas. La relevancia de la corresponsalía puede analizarse desde tres perspectivas principales[4]:

› **Para los consumidores financieros:** constituye una puerta de entrada al sistema formal, especialmente en poblaciones rurales y barrios periféricos. Facilita el acceso cercano a servicios como depósitos, retiros, pagos de servicios, transferencias y recepción de ayudas estatales. En zonas urbanas, también aporta conveniencia por horarios extendidos y cercanía barrial, lo que ahorra tiempo y costos de desplazamiento.

› **Para las entidades financieras y fintechs:** representa un canal de expansión y cobertura hacia territorios donde abrir oficinas no es viable. Además, dinamiza transacciones, facilita la captación de depósitos, el recaudo de créditos y fortalece la propuesta de valor de la entidad. En particular, los modelos tercerizados permiten alcanzar altos niveles de capilaridad con una operación menos costosa.

› **Para los agentes o comercios no bancarios:** abre una fuente de ingresos adicionales por las comisiones recibidas, al tiempo que aumenta el flujo de clientes hacia sus negocios principales, fortaleciendo el ecosistema comercial local.

En cuanto a la diversidad de servicios ofrecidos, la mayoría de fintechs que utilizan este canal prestan servicios de cash-in y cash-out (depósitos y retiros), pagos de facturas y servicios públicos. También ofrecen recargas, transferencias electrónicas, desembolsos y recaudos de créditos, apertura de cuentas de ahorro simplificadas, recepción de documentos e incluso comercialización de microseguros[5]. Esta ampliación funcional refuerza la visión de los corresponsales no solo como puntos transaccionales, sino como centros multiservicio de inclusión financiera.

4 Ibid.

5 SFC. (n.d.). Corresponsales Bancarios. Disponible en: https://www.superfinanciera.gov.co/preguntas-frecuentes/22/22-corresponsales-bancarios/

La importancia de la corresponsalía se potencia en un país con baja densidad de oficinas bancarias fuera de las grandes ciudades y altos niveles de informalidad económica. Estos puntos actúan como nodos de acceso financiero en barrios, veredas, corregimientos y territorios periféricos donde no llegan ni los bancos ni las oficinas de gobierno[6]. Para segmentos como microempresas, trabajadores informales o adultos mayores, los corresponsales representan un canal híbrido físico-digital que genera confianza y reduce barreras de entrada al sistema formal.

Desde el punto de vista regulatorio, la corresponsalía ha evolucionado progresivamente. Además del Decreto 2233 de 2006, que dio origen al canal, normas como el Decreto 34 de 2015 habilitaron la comercialización de seguros simples por parte de corresponsales; el Decreto 1962 de 2020 introdujo a los PSP y adquirentes no vigilados como nuevos actores; y el Decreto 2105 de 2023 permitió a las Sociedades de Financiación Colaborativa (Soficos) utilizar corresponsales para ciertos servicios. Estas disposiciones reflejan una tendencia de apertura regulatoria para diversificar el alcance y las funciones de este canal.

No obstante, persisten retos relevantes. En primer lugar, los costos de inversión, capacitación y supervisión limitan la expansión hacia zonas apartadas, especialmente para fintechs pequeñas. En segundo lugar, la concentración en áreas urbanas prioriza el volumen transaccional sobre la inclusión rural. Finalmente, la falta de interoperabilidad entre corresponsales y sistemas financieros reduce su potencial como puntos integrales de servicios financieros, sociales y gubernamentales.

En síntesis, la corresponsalía en el marco de la industria fintech en Colombia es un canal estratégico de inclusión financiera y profundización de la adopción de pagos digitales, que combina capilaridad territorial, eficiencia operativa y confianza local. Si bien ha mostrado avances notables en cobertura y diversificación de servicios, su consolidación plena requiere fortalecer la interoperabilidad, ampliar la presencia en zonas rurales y promover modelos sostenibles de gestión que garanticen su continuidad como puerta de entrada al sistema financiero para millones de colombianos.

6 Banca de las Oportunidades. (2024). ANÁLISIS GEOESPACIAL DE LOS CORRESPONSALES BANCARIOS EN COLOMBIA. Disponible en: https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2024-02/BDO_GEOESPACIAL_VF_14022023.pdf

B. Diagnóstico:

¿Cuál es el panorama de la corresponsalía en Colombia?

Respuesta corta: El modelo de corresponsalía en Colombia ha crecido más de 200% en los últimos años y hoy es la puerta de entrada a los servicios financieros en más de 235 municipios donde no existe presencia bancaria directa, en su mayoría rurales y dispersos. El 94,7% de los contratos opera bajo esquemas tercerizados y el 45% de los puntos son multiinstitucionales. A su vez, las compañías de financiamiento han incrementado sus contratos de corresponsalía en más de 400% y las SEDPEs en más de 10.000% en tres años, lo que refleja la presión del ecosistema por ampliar la cobertura. Este panorama muestra una enorme oportunidad estratégica: oficializar la figura del agregador permitiría ordenar la red, reducir riesgos y escalar un canal que hoy es vital para la inclusión financiera en Colombia.

En Colombia, la corresponsalía se ha consolidado gradualmente como un componente esencial dentro de la infraestructura de inclusión financiera. Este modelo, inicialmente concebido como un canal complementario para extender los servicios de los bancos hacia territorios con menor presencia física, ha adquirido un papel más dinámico con la incorporación de entidades fintech y nuevas figuras digitales. A lo largo de la última década, su evolución ha estado marcada por la expansión geográfica de los puntos de atención, la diversificación de los servicios ofrecidos y el fortalecimiento del marco regulatorio que sustenta su operación.

En la práctica, la corresponsalía ha permitido que tanto entidades tradicionales como actores no bancarios amplíen su cobertura a través de alianzas con comercios locales, plataformas tecnológicas y redes de agentes. Este esquema ha contribuido a mejorar la accesibilidad y disponibilidad de servicios financieros básicos –como depósitos, retiros, transferencias y pagos de facturas– en municipios intermedios y zonas rurales donde la infraestructura bancaria es limitada. Sin embargo, persisten retos asociados con la concentración de los puntos en áreas urbanas, la baja interoperabilidad entre redes, la sostenibilidad económica de los corresponsales, y la necesidad de fortalecer la confianza y capacitación de los agentes.

Asimismo, el desarrollo de modelos de corresponsalía digital y móvil ha abierto nuevas posibilidades para la innovación y la eficiencia operativa del sistema. Estos modelos, apalancados en tecnologías de conectividad y autenticación, permiten reducir costos de operación y llegar a poblaciones tradicionalmente excluidas del sistema financiero formal. No obstante, su adopción aún enfrenta desafíos relacionados con la

conectividad, la educación financiera y la adecuación normativa a las nuevas formas de intermediación tecnológica.

Este diagnóstico se estructura con base en la información contenida en el *Reporte de Inclusión Financiera 2024* de Banca de las Oportunidades[7], que constituye la fuente principal para las cifras, tendencias y hallazgos presentados. Cuando un dato provenga de una fuente distinta, se señalará explícitamente; en ausencia de esa indicación, debe entenderse que su origen corresponde al reporte mencionado.

Crecimiento y expansión del canal

Entre 2019 y 2024, el número de contratos de corresponsalía –que incluye las figuras físicas, móviles y digitales– se cuadruplicó, al pasar de 158.971 a 648.225, consolidándose como uno de los canales de mayor crecimiento dentro de la infraestructura financiera del país. Este incremento refleja una expansión promedio anual del 11,9 % entre 2023 y 2024, lo que confirma la madurez y sostenibilidad del modelo. La tendencia responde tanto al esfuerzo de las entidades vigiladas por ampliar su alcance territorial, como a la evolución tecnológica y regulatoria que ha permitido diversificar las modalidades de corresponsales, integrar soluciones digitales, y fortalecer los mecanismos de supervisión y control.

Los corresponsales digitales, incorporados recientemente como figura formal dentro del marco regulatorio, muestran una dinámica especialmente acelerada: pasaron de 8.810 en 2023 a 19.089 en 2024, equivalente a un crecimiento del 117% en un solo año. Este resultado refleja el creciente interés de las entidades financieras por aprovechar los canales digitales para reducir costos operativos, mejorar la trazabilidad de las transacciones y ofrecer servicios más ágiles y adaptados al comportamiento digital de los usuarios. Asimismo, la expansión de los corresponsales móviles, habilitados por el Decreto 222 de 2020, ha permitido llevar servicios financieros a zonas rurales y dispersas, donde la apertura de oficinas bancarias tradicionales resulta inviable.

En términos de cobertura, en 2024 Colombia alcanzó una densidad promedio de 167 corresponsales físicos y móviles por cada 10.000 adultos, con presencia de al menos un punto físico en los 1.103 municipios del territorio nacional, lo que representa una cobertura prácticamente universal del sistema. Esta red, distribuida a lo largo de todo el país, se ha convertido en un canal esencial para la provisión de servicios financieros básicos –depósitos, retiros, pagos, giros y recaudos–, pero también

7 Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia. (2025). Reporte de Inclusión Financiera 2024. Disponible en: https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2025-05/BDO_RIF%202024_COMPLETO%201.pdf

en un vehículo estratégico para la educación y la inclusión financiera. No obstante, la concentración de la actividad transaccional continúa siendo mayor en las zonas urbanas y periurbanas, lo que sugiere la necesidad de fortalecer los incentivos y las capacidades de operación en áreas rurales y de baja densidad poblacional.

El volumen total de corresponsales convierte a este canal en cerca del 30 % de los puntos físicos del sistema financiero, que al cierre de 2024 superaban los 2,2 millones. Esta proporción evidencia la magnitud de la corresponsalía como infraestructura complementaria de la red bancaria tradicional, contribuyendo a la descentralización de los servicios financieros y a la ampliación del acceso en segmentos históricamente desatendidos.

Este crecimiento no solo refleja la confianza del sector en la corresponsalía como modelo sostenible, sino también su capacidad para adaptarse a nuevas formas de intermediación financiera. De manera complementaria, el fortalecimiento del rol de los gestores de red ha permitido mejorar la eficiencia operativa, la seguridad transaccional y la estandarización de procesos, gracias a la centralización tecnológica y la coordinación de redes compartidas, lo que facilita la expansión de las entidades financieras en territorios de difícil acceso. En este sentido, la corresponsalía no solo se consolida como un canal de distribución, sino como una infraestructura estratégica de conectividad financiera, clave para avanzar en la interoperabilidad, la inclusión digital y la democratización del acceso a servicios financieros en todo el país.

Modelos operativos y composición del ecosistema

El canal de corresponsalía en Colombia ha evolucionado hacia un modelo operativo predominantemente tercerizado, en el cual las entidades financieras delegan la operación de los puntos a comercios aliados o redes especializadas. Este esquema representa el 94,7% del total de contratos vigentes, frente al 5,3 % que corresponde a corresponsales administrados directamente por las propias entidades. Su predominio se explica por la eficiencia en costos y la rapidez de expansión, al aprovechar infraestructura preexistente del comercio minorista, tiendas locales o redes de servicios. El modelo ha demostrado ser una herramienta eficaz para escalar la cobertura sin incurrir en los elevados gastos fijos asociados a la instalación y mantenimiento de oficinas bancarias o sucursales.

Por tipo de entidad, la red de corresponsales se encuentra concentrada en los establecimientos bancarios, que administran 453.664 puntos físicos, 2.571 puntos móviles y 19.089 puntos digitales, consolidándose como los principales operadores del sistema. No obstante, se observa una diversificación institucional que refleja el dinamismo del ecosistema financiero

ampliado. Las SEDPEs gestionan 124.538 puntos, consolidándose como actores relevantes en la prestación de servicios transaccionales básicos y en la articulación con billeteras digitales. A su vez, las cooperativas financieras y las compañías de financiamiento, con 40.619 y 26.422 puntos respectivamente, han utilizado este canal para fortalecer su presencia territorial y atender segmentos tradicionalmente vinculados a la economía popular y las microfinanzas. Esta diversificación institucional evidencia una redistribución del rol operativo, en la que conviven entidades reguladas tradicionales con nuevos modelos fintech y cooperativos, generando un ecosistema más plural y competitivo.

La introducción de los corresponsales móviles amplió el espectro funcional del canal, al permitir la prestación de servicios financieros a través de dispositivos portátiles como teléfonos inteligentes o datáfonos conectados a las plataformas de las entidades. Su adopción ha resultado especialmente útil en territorios rurales o de difícil acceso, donde la movilidad del agente reemplaza la necesidad de infraestructura física permanente. Esta modalidad, además de reducir las barreras logísticas, ha favorecido el acercamiento de servicios básicos –como depósitos, retiros y pagos– a poblaciones con baja densidad de puntos fijos.

Por su parte, los corresponsales digitales también han emergido como una extensión tecnológica del modelo tradicional. Estas figuras permiten realizar transacciones directamente a través de plataformas web o aplicaciones móviles, sin mediación física del agente. Su crecimiento –impulsado por la digitalización del sistema financiero y la interoperabilidad con soluciones fintech– apunta hacia la construcción de modelos híbridos, donde confluyen canales presenciales y digitales bajo esquemas de gestión unificada. De esta manera, el canal de corresponsalía ha dejado de ser exclusivamente una red física de atención para convertirse en una infraestructura tecnológica y operativa de múltiples capas, que combina la proximidad territorial con la eficiencia digital.

En conjunto, la coexistencia de modelos tercerizados, propios, móviles y digitales refleja la maduración institucional y funcional del ecosistema, que ha sabido adaptarse a las transformaciones regulatorias y tecnológicas del sector financiero colombiano. No obstante, esta heterogeneidad plantea nuevos desafíos de coordinación, interoperabilidad y supervisión, especialmente en lo relativo a la gestión de riesgos operativos, la estandarización tecnológica y la trazabilidad de las operaciones delegadas.

Actividad e inactividad del canal

Ahora bien, a pesar de la expansión sostenida en el número de contratos de corresponsalía, la proporción de corresponsales físicos y móviles activos frente al total ha venido disminuyendo de manera constante desde 2019. En 2024, esta participación se ubicó en 53,9 %, lo que representa una caída de 1,3 puntos porcentuales respecto a 2023. Esta brecha entre expansión nominal y uso real indica que una parte considerable de la red permanece subutilizada, lo cual limita su impacto en la inclusión financiera y en la eficiencia de la infraestructura desplegada.

El análisis por tipo de gestión revela diferencias sustanciales en la sostenibilidad operativa. Los corresponsales propios, administrados directamente por las entidades financieras, presentan un nivel de actividad del 80,8 %, lo que refleja una gestión más controlada y alineada con los objetivos estratégicos de la entidad. En contraste, los corresponsales tercerizados alcanzan una tasa de 56,8 %, evidenciando la dificultad de mantener altos niveles de operación en redes delegadas donde los incentivos comerciales pueden estar más orientados a la capilaridad que al uso efectivo. Esta diferencia también sugiere la necesidad de refinar los mecanismos de supervisión y monitoreo, especialmente en el modelo tercerizado, para asegurar que la expansión del canal se traduzca en actividad transaccional y no solo en cobertura nominal.

Por tipo de canal, los corresponsales físicos mantienen una tasa de actividad superior (54 %) frente a los corresponsales móviles (42,6 %). Esta diferencia refleja las limitaciones estructurales del modelo móvil, que, aunque diseñado para ofrecer mayor flexibilidad y alcance territorial, enfrenta mayores desafíos de sostenibilidad operativa, conectividad y control transaccional. En cambio, los corresponsales físicos, al estar integrados a establecimientos comerciales con una base de clientela, presentan una actividad más constante y predecible. No obstante, ambos modelos continúan cumpliendo un papel complementario en la expansión territorial del sistema, especialmente en áreas rurales o dispersas, donde la combinación de presencia física y movilidad resulta clave para mantener la continuidad del servicio financiero.

Desde una perspectiva territorial, el 84,5 % de los municipios del país reportó un aumento en el número de corresponsales activos entre 2023 y 2024, lo que indica un proceso de consolidación progresiva en la red, incluso en contextos de alta dispersión poblacional. Este crecimiento en la actividad municipal refleja no solo una mayor aceptación de los servicios por parte de los usuarios, sino también esfuerzos de adaptación y soporte técnico por parte de las entidades para mantener operativas las redes en regiones periféricas. Sin embargo, el porcentaje restante evidencia que aún existen zonas donde la infraestructura

instalada no logra alcanzar niveles sostenidos de utilización, ya sea por baja demanda, limitaciones de conectividad o falta de incentivos adecuados para los corresponsales.

A nivel operativo, la coexistencia de puntos activos e inactivos dentro de una misma red plantea desafíos de eficiencia y gobernanza del canal. La inactividad prolongada puede incrementar los costos de supervisión, distorsionar los indicadores de acceso financiero y reducir la confianza de los usuarios locales. Por ello, se ha vuelto prioritario para las entidades avanzar hacia estrategias de activación focalizada, que incluyan mecanismos de monitoreo en tiempo real, incentivos por volumen transaccional y programas de acompañamiento comercial para los corresponsales de bajo desempeño. Estas medidas, junto con el aprovechamiento de analítica de datos y herramientas de inteligencia geoespacial, permitirían optimizar la asignación de recursos y mejorar la relación entre cobertura e impacto real.

En síntesis, la actividad del canal de corresponsalía en Colombia refleja un modelo en expansión, pero aún heterogéneo en su desempeño operativo. El reto no reside únicamente en seguir ampliando la red, sino en garantizar su funcionamiento sostenido, eficiente y equitativo, de modo que los corresponsales –fijos, móviles o digitales– actúen como verdaderos nodos activos de inclusión y no solo como puntos potenciales de acceso financiero.

Distribución geográfica y ruralidad

Aunque el canal de corresponsalía ha alcanzado cobertura en la totalidad de los municipios del país, su distribución territorial permanece desigual, reflejando las brechas históricas de acceso entre áreas urbanas y rurales. Las ciudades y aglomeraciones urbanas concentran en promedio 178 corresponsales por cada 10.000 adultos, mientras que en los territorios rurales dispersos la densidad desciende a 122 por cada 10.000 adultos. Esta diferencia de más de 50 puntos evidencia una concentración urbana estructural, en la que la mayor parte de los puntos se ubican en zonas con alta actividad económica y mejor conectividad, limitando la función del canal como herramienta de inclusión en regiones apartadas o con baja densidad poblacional.

Pese a esta concentración, la eficiencia operativa en áreas rurales muestra resultados alentadores. Los corresponsales administrados directamente por las entidades financieras registran una tasa de actividad del 92,1 % en zonas rurales, lo que demuestra que, bajo condiciones de soporte técnico, conectividad mínima y acompañamiento operativo, el modelo puede ser plenamente funcional en contextos dispersos. Esto contrasta con el desempeño de redes tercerizadas, donde las limitaciones logísticas y los menores incentivos económicos reducen la actividad efectiva. Así, el reto

no radica únicamente en ampliar la presencia territorial, sino en consolidar redes activas y sostenibles en los municipios con menor densidad financiera.

El estudio geoespacial de los corresponsales en Colombia[8], desarrollado por Banca de las Oportunidades y CGAP, confirma que la proximidad física a un corresponsal es alta a nivel nacional. Se estima que el 94 % de la población colombiana se encuentra a menos de 5 kilómetros de un punto de atención, y que la distancia mediana es de apenas 1 kilómetro en la mayoría de departamentos. Sin embargo, esta cifra promedio oculta brechas territoriales críticas. En regiones como Amazonas (11,3 km) y Vichada (3,6 km), las distancias son significativamente mayores y solo un 35% de la población vive dentro del radio de 5 km. Estas condiciones no solo dificultan el acceso, sino que también encarecen las operaciones y reducen el uso efectivo del canal.

Además, se evidenció una relación directa entre cercanía y bienestar económico local. De acuerdo con los modelos del Índice Geográfico de Pobreza Relativa, el impacto positivo de los corresponsales sobre la reducción de la pobreza pierde significancia estadística cuando la distancia a un punto de atención supera los 17,4 kilómetros[9]. Este hallazgo resalta la importancia de medir la cobertura más allá de la mera existencia contractual de puntos –que puede estar inflada por corresponsales inactivos o redundantes– y enfocarse en la accesibilidad efectiva, entendida como la posibilidad real de realizar operaciones de manera recurrente y cercana.

Adicionalmente, los análisis de densidad financiera muestran que la infraestructura tradicional (oficinas y cajeros automáticos) mantiene una correlación inversa con la presencia de corresponsales. En departamentos con menor número de oficinas bancarias –como Chocó, Vichada o Guaviare–, la corresponsalía actúa como el principal punto de acceso financiero, mientras que en zonas con alta urbanización la red funciona de forma complementaria a otros canales[10]. Esta elasticidad territorial confirma la función adaptativa del modelo, capaz de cubrir vacíos de infraestructura en áreas rurales o de baja bancarización.

Por último, los estudios de microcobertura realizados sobre una muestra georreferenciada de 179.881 contratos revelan que el 74% de los puntos físicos únicos son exclusivos de una entidad, mientras que el 26% restante son compartidos entre dos o más instituciones[11]. Este patrón de multiinstitucionalidad tiende a concentrarse en zonas urbanas y periféricas, lo que

8 Banca de las Oportunidades. (2024). ANÁLISIS GEOESPACIAL DE LOS CORRESPONSALES BANCARIOS EN COLOMBIA. Disponible en: https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2024-02/BDO_GEOESPACIAL_VF_14022023.pdf

9 Ibid.

10 Ibid.

11 Ibid.

sugiere una competencia territorial limitada pero creciente en áreas de alta densidad. En cambio, la exclusividad domina en las regiones rurales, donde las entidades tienden a mantener acuerdos únicos con los comercios locales, garantizando continuidad pero reduciendo la diversidad de oferta.

En conjunto, la evidencia geográfica muestra que la corresponsalía ha logrado una cobertura casi universal, pero aún enfrenta retos de equidad espacial y funcionalidad operativa. Superar estas brechas requerirá combinar estrategias de expansión focalizada con políticas de soporte a la operación rural, incentivos de permanencia y una planificación geoespacial del canal que priorice los municipios y asentamientos con mayores niveles de exclusión financiera.

Multiinstitucionalidad y redes compartidas

El análisis geoespacial del canal[12], basado en 179.881 contratos geolocalizados correspondientes a 19 entidades vigiladas, muestra un grado elevado de multiinstitucionalidad: el 44,9% de los contratos se concentran en puntos donde operan varias entidades financieras, equivalentes a 35.258 puntos físicos únicos compartidos. La mayoría (77,1%) operan bajo un esquema de dos contratos simultáneos, aunque comienzan a surgir configuraciones más complejas que integran tres o más instituciones, especialmente en zonas urbanas o municipios con infraestructura limitada.

Esta configuración marca una evolución estructural del modelo de corresponsalía, al pasar de redes fragmentadas y exclusivas hacia infraestructuras colaborativas, en las que la competencia comercial coexiste con la cooperación operativa. En lugar de replicar puntos de atención, las entidades financieras, cooperativas y SEDPEs aprovechan una misma base física y tecnológica para ofrecer servicios complementarios, optimizando los recursos y reduciendo costos de instalación, mantenimiento y logística. Este enfoque compartido potencia la eficiencia del sistema financiero, al disminuir la duplicidad de inversiones y permitir un uso más racional del espacio y la tecnología disponible.

Los beneficios de este modelo son múltiples. En primer lugar, la expansión de la cobertura se acelera: al compartir infraestructura, las entidades pueden llegar a municipios donde, de forma individual, los costos de operación no resultarían sostenibles. Esto incrementa la densidad de puntos activos en regiones intermedias y rurales, ampliando la capilaridad del sistema y fortaleciendo la inclusión financiera territorial. En segundo lugar, las redes compartidas aumentan la resiliencia operativa del canal,

12 Ibid.

al diversificar las fuentes de transacción y reducir la dependencia de un solo proveedor o entidad. En contextos de contingencia o fallas técnicas, la interoperabilidad entre instituciones permite mantener la continuidad del servicio.

Desde una perspectiva tecnológica, la multiinstitucionalidad es reflejo de un ecosistema más interconectado y maduro, que se apoya en estándares de interoperabilidad, conciliación automatizada y autenticación digital. Estas capacidades permiten que un mismo dispositivo o red procese transacciones de distintas entidades sin comprometer la seguridad ni la trazabilidad. A su vez, la presencia de integradores Fintech, agregadores y plataformas tecnológicas de enrutamiento transaccional especializadas ha sido determinante para habilitar este modelo, al facilitar la gestión de múltiples entidades desde un único punto y promover la eficiencia de red.

Los beneficios también se proyectan sobre el usuario final. La posibilidad de acceder a productos y servicios de varias entidades en un mismo punto reduce tiempos, costos de desplazamiento y barreras de acceso, especialmente en zonas donde la oferta presencial es limitada. De este modo, las redes compartidas contribuyen a una inclusión financiera más efectiva, pues amplían el abanico de opciones disponibles para los consumidores sin requerir la creación de nueva infraestructura.

A nivel de política pública, el fortalecimiento de la multiinstitucionalidad se alinea con los objetivos de eficiencia, interoperabilidad y competencia leal planteados en la estrategia de transformación digital del sistema financiero. Promueve una infraestructura común que puede convertirse en base para la prestación de servicios públicos digitales, pagos gubernamentales o transferencias sociales, aprovechando la red existente sin necesidad de inversiones adicionales.

Así, la consolidación de redes compartidas representa una oportunidad estratégica para la sostenibilidad del canal: al reducir los costos fijos y aumentar la densidad transaccional, mejora la rentabilidad de los corresponsales y prolonga su permanencia en el territorio. En síntesis, la multiinstitucionalidad no solo optimiza recursos, sino que refuerza la inclusión, la eficiencia y la resiliencia del sistema financiero, posicionándose como uno de los pilares más relevantes para la próxima fase de expansión y modernización del canal de corresponsales en Colombia.

Brechas territoriales y potencial de expansión

A pesar del notable crecimiento y cobertura del canal, persisten brechas territoriales estructurales que limitan el acceso efectivo a los servicios financieros en zonas rurales, dispersas y de frontera. El análisis geoespacial[13] identificó 766 asentamientos sin cobertura dentro de un radio de 5 km de un corresponsal, aunque con alto potencial de apertura, al concentrar una población promedio de 36.751 habitantes cada uno. Estas áreas representan el núcleo de la brecha geográfica del sistema, pues reúnen comunidades con densidad poblacional suficiente para sostener operaciones financieras, pero que permanecen fuera del alcance de la red actual.

El panorama departamental revela profundas asimetrías territoriales tanto en densidad de puntos como en niveles de actividad. Departamentos como Boyacá (232 corresponsales por cada 10.000 adultos) y Huila (216) exhiben una infraestructura de acceso financiero muy por encima del promedio nacional (167), reflejando una expansión más equilibrada entre zonas urbanas y rurales. En contraste, territorios con alta concentración económica como Antioquia (85) o Casanare (78) presentan densidades muy inferiores, lo que sugiere que el tamaño del mercado financiero no necesariamente se traduce en una mayor capilaridad del canal. Casos como Vichada (87) confirman la persistencia de vacíos en departamentos de baja densidad poblacional y limitada conectividad.

La actividad operativa del canal presenta una distribución heterogénea a nivel departamental, reflejando las asimetrías estructurales en conectividad, densidad poblacional y dinámica económica regional. Según el RIF 2024, el promedio nacional alcanza 97,04 corresponsales activos por cada 10.000 adultos, pero los extremos departamentales muestran realidades contrastantes. En los departamentos de Arauca (148,34) y Casanare (137,71), la alta densidad de corresponsales activos está asociada a un uso intensivo del canal para operaciones de microcrédito y servicios de pago de alta frecuencia, impulsados por la fuerte presencia de instituciones financieras en la región de los Llanos.

En el otro extremo, departamentos como Vichada (51,98), Amazonas (42,51) y Chocó (58,83) presentan las densidades más bajas de corresponsales activos, evidenciando profundas brechas territoriales y desafíos de sostenibilidad del canal. Por ejemplo, en Vichada, la limitada presencia activa se explica por condiciones estructurales: una dispersión geográfica extrema, escasa infraestructura tecnológica y bajos niveles de uso financiero. Solo el 36,2 % de la población adulta accede a productos de depósito

13 Banca de las Oportunidades. (2024). ANÁLISIS GEOESPACIAL DE LOS CORRESPONSALES BANCARIOS EN COLOMBIA. Disponible en: https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2024-02/BDO_GEOESPACIAL_VF_14022023.pdf

y menos del 30 % los utiliza, mientras que la distancia mediana al corresponsal más cercano alcanza 3,6km, una de las más altas del país. A esto se suman la baja densidad de cajeros automáticos (1,3 por cada 10.000 adultos) y datáfonos (20,2 por cada 10.000 adultos), configurando un entorno con altos costos operativos y baja rentabilidad transaccional.

Pese a los contrastes regionales, el análisis evidencia que, incluso en departamentos con alta densidad de corresponsales activos como Arauca y Casanare, persisten vacíos significativos de cobertura, al igual que en La Guajira, Guaviare, Vichada y Amazonas: en todos estos casos, más del 10 % de la población habita en zonas sin acceso a un corresponsal dentro de un radio de 5 km[14]. Esta carencia revela tanto la concentración urbana del servicio como la persistencia de desafíos estructurales en la última milla rural, vinculados con la dispersión habitacional, la limitada conectividad digital, la precariedad de la infraestructura vial y energética y los bajos incentivos para la operación de intermediarios financieros tradicionales.

El potencial de expansión del canal en estas regiones va más allá del simple aumento de puntos de atención. Implica la posibilidad de integrar servicios financieros con ecosistemas locales de comercio, agricultura, emprendimiento y transferencias sociales, generando economías de escala que fortalezcan la sostenibilidad operativa. En territorios rurales con presencia de tiendas comunitarias, cooperativas agropecuarias o redes de economía popular, la corresponsalía puede funcionar como nodo articulador de servicios financieros y productivos, habilitando la inclusión económica a partir de la infraestructura existente.

Asimismo, la identificación de vacíos de cobertura ofrece una herramienta clave para orientar tanto la expansión de las entidades como las políticas públicas de focalización territorial. La priorización de municipios con alta población no bancarizada, bajo índice de acceso y limitada infraestructura de transporte o conectividad permitiría optimizar los incentivos y programas de inclusión, maximizando el impacto social del canal. De este modo, el uso de datos espaciales no solo visibiliza las zonas de exclusión financiera, sino que habilita estrategias basadas en evidencia para su integración.

Otro aspecto relevante es la articulación con redes públicas y comunitarias ya establecidas –como oficinas de correos, puntos de servicios ciudadanos digitales o infraestructuras de telecomunicaciones– que podrían ser aprovechadas para la instalación de corresponsales financieros o la provisión de servicios complementarios. Esta convergencia entre infraestructura física, tecnológica y social constituye una oportunidad para expandir la cobertura sin incrementar significativamente los costos operativos y con un enfoque de sostenibilidad a largo plazo.

---

14 Banca de las Oportunidades. (2024). ANÁLISIS GEOESPACIAL DE LOS CORRESPONSALES BANCARIOS EN COLOMBIA. Disponible en: https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2024-02/BDO_GEOESPACIAL_VF_14022023.pdf

En perspectiva, las brechas territoriales no deben interpretarse únicamente como déficits, sino como un potencial estratégico para la expansión inclusiva del sistema financiero. La densidad poblacional detectada en los asentamientos sin cobertura, sumada al avance de la conectividad digital y los medios de pago electrónicos, configura un escenario propicio para que el canal evolucione hacia esquemas más interoperables y centrados en la comunidad. De lograrse, estos avances permitirían reducir la exclusión financiera estructural que aún afecta a amplias zonas del país y fortalecer la equidad territorial en el acceso a servicios financieros formales.

Retos estructurales

En términos estructurales, el sistema enfrenta retos que van más allá de la cobertura física, vinculados con su eficiencia, interoperabilidad y marco regulatorio. Uno de los desafíos más críticos es la ausencia de interoperabilidad funcional entre redes de corresponsales, lo que impide que un mismo punto multiinstitucional pueda operar transacciones de diferentes entidades financieras bajo un único contrato. Esta fragmentación genera duplicación de infraestructura, ineficiencia operativa y altos costos logísticos, especialmente en municipios donde coexisten múltiples contratos sobre un mismo establecimiento, pero sin integración tecnológica ni operativa. La consolidación de un modelo interoperable permitiría optimizar recursos, ampliar la oferta de servicios disponibles por punto y fortalecer la experiencia del usuario final.

Otro desafío radica en el hecho de que la regulación no incorpora formalmente la figura del agregador de corresponsales. La ausencia de esta definición en la regulación impide establecer estándares de responsabilidad, supervisión y calidad del servicio, lo que genera heterogeneidad en los esquemas de gestión y control. En la práctica, esta omisión normativa dificulta el desarrollo de políticas públicas orientadas a fortalecer la red, pues no existen mecanismos claros para medir ni coordinar la operación de los intermediarios que administran miles de puntos en nombre de las entidades financieras.

A nivel operativo, la corresponsalía enfrenta además un problema de liquidez y de diseño contractual derivado del uso extendido de modelos pospago, en los cuales los cupos de efectivo o de saldo disponibles para transacciones no siempre corresponden a la demanda local. Esta desalineación reduce la continuidad del servicio, limita la disponibilidad de efectivo en momentos de alta demanda y puede afectar la confianza de los usuarios. En zonas rurales o de baja densidad comercial, los estándares elevados de capital o infraestructura exigidos por las entidades para vincular corresponsales actúan como una barrera de entrada, restringiendo la participación de pequeños comercios comunitarios que podrían desempeñar un papel crucial en la expansión territorial del canal.

A estos retos se suma la disparidad en la calidad y disponibilidad de información pública sobre la red. La falta de datos estandarizados y actualizados sobre la ubicación exacta de los puntos únicos, la gestión de cupos de liquidez o la actividad de corresponsales multiinstitucionales limita la capacidad de diagnóstico y monitoreo. Esto obstaculiza tanto la toma de decisiones estratégicas por parte de las entidades como el diseño de políticas públicas basadas en evidencia.

En conjunto, las diferencias departamentales y los retos estructurales delinean un escenario donde la corresponsalía requiere evolucionar hacia un modelo más interoperable, transparente y territorialmente equilibrado. Avanzar en esa dirección demanda:

- Reformas regulatorias que reconozcan la figura del agregador y promuevan la interoperabilidad entre redes.

- Incentivos diferenciales para fortalecer la presencia del canal en municipios rurales, de frontera y con baja densidad operativa.

- Mecanismos de supervisión y trazabilidad que permitan monitorear la liquidez, la actividad real y la calidad del servicio en todo el territorio.

Abordar estas brechas estructurales permitiría consolidar la corresponsalía no solo como un canal de acceso financiero, sino como una infraestructura pública-privada estratégica para la equidad territorial, la reducción de costos de transacción y la integración de la población no bancarizada al sistema financiero formal.

C. Propuestas sobre corresponsalía

Propuesta 1

Un solo corresponsal, múltiples entidades

Explicación

El esquema actual de corresponsales bancarios en Colombia opera bajo contratos exclusivos entre cada entidad financiera y el comercio, lo que genera duplicidad de infraestructuras, altos costos operativos y una limitada cobertura en zonas rurales o de baja rentabilidad. Esta fragmentación impide que un mismo punto físico atienda simultáneamente a usuarios de distintas entidades, restringiendo la competencia y la eficiencia en la prestación de servicios financieros básicos como depósitos, retiros, pagos y transferencias.

Para promover la inclusión financiera y optimizar la red existente, se propone habilitar un modelo de corresponsalía múltiple, en el cual un mismo comercio o punto de atención pueda operar para diversas entidades financieras bajo estándares comunes de seguridad, interoperabilidad y trazabilidad. Este modelo permitiría aprovechar mejor la infraestructura instalada, reducir costos para las entidades y ampliar la cobertura de servicios financieros en todo el territorio nacional, especialmente en zonas rurales y apartadas.

Propuesta

Modificar el numeral 15 del artículo 2.1.6.1.3. del Decreto 2555 de 2010 que incorpore la figura del agregador corresponsal de la siguiente manera:

Redacción del numeral 15 del artículo 2.1.6.1.3. del Decreto 2555 de 2010 actual	Redacción del numeral 15 del artículo 2.1.6.1.3. del Decreto 2555 de 2010 propuesto
ARTÍCULO 2.1.6.1.3 Contenido de los contratos. Los contratos celebrados entre los establecimientos de crédito y los corresponsales deberán contener, como mínimo, lo siguiente: (...) 15. En el evento en que varios establecimientos de crédito vayan a prestar sus servicios por medio de un mismo corresponsal, los mecanismos que aseguren la debida diferenciación de los servicios prestados por cada establecimiento de crédito, así como la obligación del corresponsal de abstenerse de realizar actos de discriminación o preferencia entre los distintos establecimientos de crédito o que impliquen competencia desleal entre los mismos.	**ARTÍCULO 2.1.6.1.3 Contenido de los contratos.** Los contratos celebrados entre los establecimientos de crédito y los corresponsales deberán contener, como mínimo, lo siguiente: (...) 15. En el evento en que varios establecimientos de crédito vayan a prestar sus servicios por medio de un mismo corresponsal, los mecanismos que aseguren la debida diferenciación de los servicios prestados por cada establecimiento de crédito, así como la obligación del corresponsal de abstenerse de realizar actos de discriminación o preferencia entre los distintos establecimientos de crédito o que impliquen competencia desleal entre los mismos. **En este sentido, el corresponsal podrá celebrar contratos simultáneos con múltiples entidades financieras, siempre que cumpla con los estándares operativos, tecnológicos y de seguridad establecidos por la Superintendencia Financiera de Colombia.**

Justificación

El régimen actual de corresponsalía bancaria en Colombia limita la eficiencia y cobertura del modelo al exigir la suscripción de contratos exclusivos entre cada comercio y un establecimiento de crédito. Este esquema genera duplicidad de infraestructura, mayores costos operativos y restricciones en la oferta de servicios financieros, especialmente en zonas rurales o de baja bancarización.

La habilitación de corresponsales múltiples permitiría que un mismo punto físico o digital atienda operaciones de diferentes entidades,

garantizando trazabilidad, seguridad y cumplimiento regulatorio mediante estándares técnicos unificados. Este modelo fortalecería la interoperabilidad del sistema de pagos, aumentaría la competencia y mejoraría la inclusión financiera al ampliar el acceso a servicios financieros en territorios con baja presencia bancaria, optimizando el uso de redes existentes sin comprometer la responsabilidad de las entidades vigiladas.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir un **Decreto** por el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- URF.
- SFC.

Propuesta 2

Regular la interoperabilidad entre corresponsales bajo el Sistema de Pagos de Bajo Valor Inmediatos

Explicación

Se propone establecer un marco normativo que habilite la interoperabilidad entre corresponsales bancarios bajo el Sistema de Pagos de Bajo Valor Inmediatos. La medida permitirá que los corresponsales puedan ejecutar operaciones de cash-in y cash-out interoperables entre distintas entidades financieras, fortaleciendo la red de pagos inmediatos y ampliando el acceso a servicios financieros en tiempo real.

Este marco deberá garantizar que solo participen corresponsales y agregadores regulados, bajo estándares unificados de ciberseguridad, trazabilidad y mitigación de riesgos operacionales. Con ello se busca asegurar la integridad del sistema, reducir la informalidad en el manejo de efectivo y consolidar a la corresponsalía como pilar clave de inclusión financiera y eficiencia en pagos digitales.

Propuesta

Instruir al Gobierno Nacional, en coordinación con el Banco de la República y la SFC para reglamentar la interoperabilidad de los corresponsales y agregadores en el Sistema de Pagos de Bajo Valor Inmediatos de la siguiente manera:

"***Artículo XX.*** *El Gobierno Nacional, en coordinación con el Banco de la República y la Superintendencia Financiera de Colombia, reglamentará la interoperabilidad de los corresponsales bancarios y agregadores dentro del Sistema de Pagos de Bajo Valor Inmediatos (Bre-B), permitiendo que un mismo corresponsal pueda operar transacciones de ingreso y retiro de recursos para distintas entidades financieras.*

La reglamentación establecerá los estándares técnicos, operativos y de seguridad necesarios para garantizar la trazabilidad, integridad y eficiencia de las operaciones, fortaleciendo la red de pagos inmediatos y promoviendo su cobertura nacional."

Justificación

La interoperabilidad de corresponsales dentro del Sistema de Pagos de Bajo Valor Inmediatos constituye una medida clave para fortalecer la inclusión y eficiencia financiera en Colombia. Actualmente, la fragmentación tecnológica y contractual entre redes limita que un mismo punto físico pueda realizar transacciones de distintas entidades, generando duplicidad de infraestructura y altos costos operativos. Permitir la interoperabilidad bajo un marco regulado fortalecerá la trazabilidad, reducirá fricciones en el acceso a servicios financieros y aprovechará la extensa red de corresponsales existente para expandir los pagos inmediatos a nivel nacional, especialmente en zonas rurales y apartadas. Además, promoverá la competencia, impulsará la innovación y garantizará la seguridad de las operaciones dentro del sistema financiero.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **Circular Externa** por la **Junta Directiva del Banco de la República** en coordinación con la **Superintendencia Financiera de Colombia**.

Entidades encargadas:

- Junta Directiva del Banco de la República.
- SFC.

Propuesta 3

Nuevos agentes: el agregador corresponsal

Explicación

Se propone incorporar formalmente la figura del agregador corresponsal dentro del marco regulatorio colombiano. Este agente actuaría como un intermediario especializado que vincula, administra y supervisa redes de corresponsales en nombre de varias entidades financieras o fintechs, garantizando la estandarización tecnológica, operativa y de cumplimiento normativo. La ausencia de esta figura en la regulación actual genera vacíos de responsabilidad, heterogeneidad en la calidad del servicio y dificultades de supervisión.

Propuesta

Agregar un artículo dentro del Título 6, Capítulo 5, del Libro 1, Parte 2 del Decreto 2555 de 2010 que incorpore la figura del agregador corresponsal de la siguiente manera:

Redacción del artículo 2.1.6.1.9 del Decreto 2555 de 2010 actual	Redacción del artículo 2.1.6.1.9 del Decreto 2555 de 2010 propuesto
No existe	**Artículo 2.1.6.1.9. Agregador corresponsal. Los agregadores corresponsales son personas jurídicas autorizadas para vincular, administrar y operar redes de corresponsales que presten servicios financieros en nombre de una o varias entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, bajo los principios de responsabilidad compartida, transparencia y trazabilidad de las operaciones.**

Justificación

La creación de la figura del agregador corresponsal responde a la necesidad de modernizar y optimizar la red de corresponsales en Colombia, hoy caracterizada por una operación fragmentada, altos costos de gestión y limitada interoperabilidad. Actualmente, la normativa del Decreto 2555 de 2010 no contempla de forma explícita a los intermediarios tecnológicos y operativos que administran redes de corresponsales en nombre de múltiples entidades, lo cual genera vacíos de supervisión, heterogeneidad en estándares de seguridad y dificultades para la trazabilidad de las transacciones.

Formalizar esta figura permitirá dotar de reconocimiento legal y supervisión regulatoria a los actores que hoy cumplen funciones críticas dentro del ecosistema de corresponsalía, estableciendo responsabilidades claras frente a las entidades vigiladas y el consumidor financiero. Además, facilitará la adopción de infraestructuras compartidas e interoperables, reduciendo la duplicación de contratos, los costos operativos y las barreras para la expansión de la red en zonas rurales o de baja densidad financiera.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir un **Decreto** por el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- URF.
- SFC.

VI.

Factoring y Confirming:

Acelerando el flujo de caja de las MiPymes

A. Explicación:

¿Qué es el factoring y el confirming?

Respuesta corta: El factoring y el confirming son mecanismos de financiamiento que permiten a las empresas mejorar su liquidez aprovechando sus facturas como instrumento financiero. En el factoring una empresa vende sus facturas por cobrar a una entidad financiera, que le entrega de inmediato un porcentaje de su valor y asume la gestión de cobro al cliente. Esto evita que la empresa tenga que esperar el plazo completo de pago, facilitando la disponibilidad de recursos para operar o invertir, sin necesidad de endeudarse. En el confirming, en cambio, es el pagador quien contrata el servicio, encargando a una entidad que gestione sus pagos y ofrezca a sus proveedores la posibilidad de cobrar antes de la fecha pactada a cambio de un descuento. Ambos modelos, potenciados por la facturación electrónica y las soluciones tecnológicas de las fintech, facilitan el acceso a financiamiento rápido, especialmente para micro, pequeñas y medianas empresas que tradicionalmente enfrentan barreras para acceder al crédito bancario.

Las modalidades de financiación basadas en cuentas por cobrar han adquirido una relevancia creciente en el ecosistema empresarial debido a su capacidad de proporcionar liquidez inmediata y mejorar el flujo de caja de proveedores y pagadores. Estas operaciones se estructuran sobre transacciones comerciales reales y, por lo tanto, requieren comprender con claridad la relación entre las partes, la naturaleza jurídica de la factura y los mecanismos tecnológicos que permiten su trazabilidad y transferencia. En particular, la evolución del marco normativo y la adopción de la factura electrónica como soporte verificable de las obligaciones de pago han transformado la manera en que las empresas pueden financiarse, habilitando esquemas más eficientes, transparentes y accesibles. A partir de este contexto, resulta posible examinar cómo operan el factoring y el confirming, quiénes participan en estas operaciones y por qué su desarrollo está estrechamente vinculado a la digitalización y registro de las facturas electrónicas.

Tanto el factoring como el confirming se desarrollan en el contexto de transacciones comerciales, como la compraventa de bienes o la prestación de servicios entre empresas. En cualquier operación de este tipo participan,

como mínimo, dos actores: el proveedor, que entrega el bien o presta el servicio, y el pagador, que asume la obligación de cancelar su valor.

A estas dos partes se suma un tercer actor fundamental: el factor, que es quien otorga el financiamiento. En el caso que nos interesa, este factor suele ser una *fintech* especializada en operaciones de factoring o confirming; sin embargo, este rol también puede ser desempeñado por bancos, compañías financieras u otras entidades comerciales con capacidad para ofrecer este tipo de servicios.

Es importante precisar que las fintech de factoring y confirming –y, en general, cualquier factor– actúan como intermediarios financieros, proporcionando liquidez a las empresas involucradas en la transacción. Para hacerlo, captan o movilizan recursos de sectores superavitarios (ya sea mediante inversiones en deuda o capital, préstamos bancarios, aportes de inversionistas o, cuando cuentan con la autorización correspondiente, captación directa de recursos del público) y los canalizan hacia sectores deficitarios, principalmente las MiPymes proveedoras o, en el caso del confirming, los proveedores de grandes pagadores.

Este mecanismo permite financiar a las MiPymes a través de dos vías: mediante el factoring, que anticipa el valor de la factura al proveedor, o mediante el confirming, que ofrece pagos anticipados gestionados por el pagador a través de un tercero especializado. En ambos casos, la participación del factor facilita la obtención de liquidez inmediata y mejora el acceso al financiamiento para empresas que, de otro modo, enfrentarían mayores restricciones en el crédito tradicional.

La expansión del factoring y el confirming en Colombia no puede entenderse sin reconocer primero el papel estructural que desempeña la factura electrónica como soporte jurídico, operativo y tecnológico de estas operaciones. Como lo sugiere su nombre, la factura electrónica[1] es, antes que nada, una factura. No solo cumple la función de ser el comprobante de una transacción comercial, sino que además contiene la obligación de pagar una suma de dinero –el precio del bien o servicio adquirido– en una fecha determinada, una vez transcurra el plazo pactado desde la operación. A esta suma de dinero se le denomina valor nominal, porque corresponde al monto que aparece consignado en el texto de la factura; y a la fecha en que debe efectuarse el pago se le llama fecha de vencimiento, pues es el día en que se cumple el plazo otorgado al pagador para satisfacer su obligación.

Es importante comprender la factura electrónica porque en ella se incorpora tanto la obligación del pagador de cancelar una suma de dinero como el derecho correlativo del proveedor a exigir dicho pago. Por esta razón,

1 DIAN (s.f.) Abecé del Sistema de Factura Electrónica. Disponible en: https://www.dian.gov.co/impuestos/factura-electronica/Documents/Abece-sistema-de-factura-electronica.pdf

la factura puede adquirir la calidad de título valor, lo que significa que puede ser transferida a otra empresa, la cual pasa a ser titular del derecho de cobro. Desde el punto de vista contable, la factura se clasifica como un activo, específicamente como una cuenta por cobrar: representa un monto que podrá hacerse efectivo en el futuro y que, además, puede ser cedido de manera sencilla a terceros.

Sin embargo, para que la factura sea considerada un título valor y pueda ser transferida, debe primero surtir un proceso formal a través del RADIAN, el sistema de registro de facturas electrónicas administrado por la DIAN. En este sistema, las partes –proveedor y pagador– deben cumplir una serie de pasos que habilitan la factura como título valor, como se verá a continuación. Es importante precisar que cada uno de estos pasos se materializa mediante eventos, es decir, mensajes de datos registrados en la plataforma del RADIAN que dejan trazabilidad de cada actuación.

En cuanto a los pasos a seguir, el proceso inicia con el proveedor, quien debe enviar la información de la factura a la DIAN para su validación. Una vez la DIAN la valida, el proveedor remite al pagador un mensaje de datos mediante el cual le entrega formalmente la factura. Posteriormente, tan pronto como el pagador reciba los bienes o servicios por los cuales se expidió dicha factura, debe generar en la plataforma un acuse de recibo, manifestando que los ha recibido a satisfacción. Este flujo digital de información garantiza la transparencia y la trazabilidad de las transacciones comerciales.

Una vez generado el acuse de recibo, el pagador dispone de un plazo de tres días para aceptar explícitamente la factura. Si durante ese periodo no manifiesta aceptación ni presenta un rechazo justificado, la factura se considera aceptada de manera irrevocable al vencimiento del término. Con la aceptación –sea tácita o expresa– la factura adquiere la calidad de título valor y puede ser transferida a terceros, por ejemplo, para realizar operaciones de factoring.

Es importante señalar que, si la factura no alcanza la condición de título valor por falta de aceptación, no puede ser cedida al factor para financiar al proveedor. La conversión en título valor es esencial, pues otorga certeza jurídica sobre la titularidad de la obligación y garantiza al factor la facultad de cobrar el monto adeudado directamente al pagador.

Bajo este contexto, el factoring se configura como un mecanismo de financiamiento de corto plazo que permite a las empresas adquirir liquidez sin la necesidad de endeudarse. En una operación de factoring, el proveedor (vendedor del bien o producto) vende su factura a un factor (bien sea una fintech u otro tipo de institución financiera) quien a cambio le da al proveedor el valor nominal de la factura menos una tasa de descuento.

Es decir, el núcleo de la operación es la venta al descuento de una factura. Luego, dicho factor, nuevo titular de la factura, cobra la factura al pagador

(comprador del bien o el producto) quien paga el valor nominal de la factura en la fecha de vencimiento. De esta manera, la venta de la factura permite al proveedor acceder a recursos de manera inmediata sin tener que esperar su fecha de vencimiento, y sin tener que endeudarse.

Así, las operaciones de factoring se pueden entender como una sustitución de activos desde un punto de vista contable. Se sustituye un activo menos líquido y sujeto a riesgo de impago (factura) por uno más líquido y seguro (efectivo), pero pagando un precio, una tasa de descuento. Esta tasa de descuento es la principal fuente de ingreso de las Fintechs que operan en este segmento y debe cubrir tanto el costo de financiamiento, como el costo de la cobranza de la factura (proceso que ya no tiene que realizar el proveedor, sino el factor).

Este mecanismo se ha venido consolidando como una herramienta de financiación alternativa para las MiPymes, ofreciendo mayores ventajas que el crédito tradicional. Al igual que un crédito, el factoring le proporciona capital de trabajo a las empresas, pero sin que esta tenga que endeudarse. De esta forma, el factoring electrónico proporciona una gran ventaja: al permitir la compra de la factura por parte del factor evita que la MiPyme se endeude, utilizando la factura como garantía, y habilita al factor para su cobro directo, reduciendo costos de transacción. Ahora bien, es importante resaltar que, gracias a las tecnologías utilizadas y la mayor eficiencia operacional, las fintechs dedicadas al factoring pueden aumentar el acceso de las MiPymes a la financiación al hacer eficiente el factoring de facturas de bajo valor, que de otro modo quedarían excluidas como garantía en el crédito tradicional[2].

Por otra parte, el confirming también es una forma de financiamiento de la empresa proveedora. Sin embargo, quien contrata el servicio es el pagador, no el proveedor. En esa medida, la empresa pagadora contrata a una fintech para que esta gestione los pagos de la primera y así les ofrezca pagos anticipados a los proveedores. De esta manera, la empresa proveedora decide si recibir el pago anticipado (el cual suele ser menor al valor nominal de la factura) o guardar la factura y recibir su valor nominal al momento de su vencimiento.

Así, el factor simplifica el proceso de pagos del pagador y les ofrece liquidez inmediata a los proveedores. Ahora bien, de manera similar a como ocurre en el factoring, en el confirming la empresa proveedora renuncia a cobrar el valor nominal de la factura en el futuro recibiendo efectivo en el presente y, con ello, liquidez inmediata.

---

2 IFC. (2023). Knowledge Guide on Factoring Regulation and Supervision. Disponible en: https://www.ifc.org/content/dam/ifc/doc/2024/knowledge-guide-on-factoring-regulation-and-supervision-ifc-2024.pdf

En conjunto, la digitalización de las transacciones comerciales, la estandarización de la factura electrónica y el funcionamiento del RADIAN constituyen los elementos que estructuran las operaciones modernas de factoring y confirming. Estas herramientas permiten que las facturas puedan registrarse, verificarse y transferirse conforme a los requisitos legales y operativos vigentes, lo que habilita la realización de operaciones de financiamiento basadas en cuentas por cobrar por parte de proveedores y pagadores, incluidas las MiPymes.

Estos mecanismos convierten las cuentas por cobrar en instrumentos financieros transferibles, reduciendo los tiempos de acceso a liquidez y ampliando las alternativas frente al crédito tradicional. Al facilitar operaciones más seguras, con menor riesgo operativo y mayor capacidad de escalamiento, la infraestructura digital y regulatoria que soporta estas modalidades se ha convertido en un habilitador clave para la inclusión financiera y el fortalecimiento del capital de trabajo empresarial. En este contexto, el factoring y el confirming no solo representan soluciones tácticas de liquidez, sino pilares de un sistema de financiamiento más moderno, competitivo y alineado con las necesidades reales del tejido productivo.

B. Diagnóstico:

¿Cuál es el panorama del factoring y el confirming en Colombia?[3]

Respuesta corta: En Colombia, el factoring y el confirming operados por fintechs han ganado protagonismo como alternativas ágiles de financiación empresarial, especialmente para MiPymes, gracias a modelos diversificados que combinan factoring, confirming, pre-factoring y, en menor medida, crédito empresarial, con esquemas híbridos de fondeo que incluyen recursos propios, bancarios y de terceros no bancarios. Durante 2024, este segmento movilizó más de 5,8 billones de pesos, equivalentes al 0,35% del PIB y al 17,6% del mercado total, con un predominio del confirming, que concentró el 55,8% del valor financiado gracias a su amplia adopción en la gestión de pagos de grandes cadenas de suministro, mientras que el factoring se enfocó principalmente en mejorar el flujo de caja y la liquidez inmediata de los proveedores. A pesar de los avances en digitalización y del papel del RADIAN como infraestructura fundamental, aún se registran brechas en la inscripción de facturas, una limitada penetración en MiPymes y desafíos regulatorios y operativos que restringen su escalabilidad, entre ellos la baja participación en factoring internacional debido a barreras legales.

Las fintechs especializadas en factoring y confirming han adquirido un papel cada vez más relevante como alternativa de financiamiento para empresas. De acuerdo con cifras de Colombia Fintech, todas las fintechs encuestadas en este segmento ofrecen servicios de factoring, lo que confirma su centralidad en el modelo de negocio. Asimismo, un 80% complementa su oferta con confirming y un 60% incluye esquemas de pre-factoring, lo que evidencia una diversificación en los mecanismos de liquidez empresarial que estas plataformas están habilitando. Además, un 20% ofrece productos adicionales como créditos empresariales, lo que indica una tendencia hacia modelos más integrales de financiación empresarial basados en activos.

Desde la perspectiva del fondeo, las fintechs del segmento utilizan esquemas híbridos de originación para financiar sus operaciones, lo que permite diversificar riesgos y fuentes de recursos. El 80% de las empresas reporta originar operaciones en nombre propio, lo que implica que utilizan recursos propios o de sus inversionistas para financiar las compras de

3 Los datos y cifras utilizados en este diagnóstico provienen principalmente del estudio Colombia Fintech (2025), Fintech Snapshot – Factoring y Confirming 2025, disponible en: https://colombiafintech.co/2025/05/22/fintech-snapshot-factoring-y-confirming-2025/ Cuando se empleen información o referencias distintas a este documento, se citarán explícitamente las fuentes correspondientes para garantizar la transparencia y trazabilidad del análisis.

facturas y, por tanto, asumen directamente el riesgo crediticio. Sin embargo, esta práctica se complementa con esquemas de originación a través de terceros bancarios y de terceros no bancarios, como inversionistas institucionales o fondos especializados. Esta flexibilidad en la estructura de fondeo les permite escalar operaciones y adaptarse a diferentes niveles de riesgo, aunque también supone retos en términos de gobernanza, gestión de riesgo y cumplimiento normativo.

Pese al avance en digitalización, aún existen brechas relevantes en el uso de plataformas como el RADIAN para la formalización de operaciones. Se estima que entre el 76.0% y el 87.4% de las facturas objeto de factoring y confirming por parte de fintechs se registran en esta infraestructura pública, lo que implica que entre el 13% y el 22.6% (aproximadamente entre 49,000 y 93,000 facturas) no pasan por este canal. Esta omisión puede atribuirse a diversas causas, entre ellas la falta de aceptación del factoring electrónico por parte de los pagadores, fricciones en los procesos operativos o limitaciones tecnológicas por parte de las empresas proveedoras. Esta brecha de registro no solo limita la trazabilidad y estandarización de las operaciones, sino que también reduce el potencial de escalabilidad y confianza del mercado, especialmente en lo relativo a la prevención del fraude y la validación de derechos crediticios.

Sin embargo, las fintechs de factoring y confirming se han consolidado como actores clave en la financiación de pequeñas y medianas empresas, que representan el núcleo de su base de usuarios. El 80% de estas plataformas presta servicios tanto a pequeñas como a medianas empresas, facilitando el acceso a liquidez mediante la cesión de facturas u optimización del ciclo de pagos. Esta orientación hacia las MiPymes responde a la necesidad de atender segmentos históricamente excluidos del crédito formal, que encuentran en estos modelos una alternativa más ágil y adaptada a su flujo de operación. No obstante, también se observa una cobertura relevante hacia grandes empresas (60%) y microempresas (40%), aunque con una lógica de servicio diferenciada: mientras que las grandes empresas suelen contratar confirming como herramienta para gestionar sus pagos y fortalecer su cadena de suministro, las microempresas acceden a servicios de factoring que automatizan procesos y facilitan el acceso a liquidez sin necesidad de historial crediticio robusto.

En términos de expansión, las fintechs del segmento han mostrado un crecimiento importante en su red de usuarios, especialmente entre los pagadores. Entre 2023 y 2024, el número de empresas pagadoras vinculadas a estas plataformas creció un 51.2%, pasando de 1.177 a 1.780, lo que sugiere un aumento en la confianza hacia estos modelos por parte de actores corporativos que buscan digitalizar sus procesos de pago. Aunque el crecimiento entre los proveedores fue más moderado, con un incremento del 9.3%, esta expansión indica una consolidación progresiva del modelo y una creciente aceptación por parte de las empresas proveedoras, que encuentran en estas soluciones una vía para adelantar el cobro de sus facturas y mejorar su liquidez.

En contraste al dinamismo del mercado local, la participación de estas fintechs en operaciones de factoring internacional sigue siendo limitada. Solo el 40% de las empresas realiza este tipo de transacciones y, en la mayoría de los casos, representan menos del 15% del total de facturas y montos financiados. Este bajo nivel de penetración responde en parte a las restricciones normativas, ya que la legislación colombiana que reconoce la factura electrónica como título valor no tiene efectos jurídicos plenos en operaciones transfronterizas. Esta condición impone desafíos adicionales, como la necesidad de acuerdos contractuales específicos o el uso de mecanismos legales alternativos para garantizar la exigibilidad de las facturas. En este contexto, los bancos tradicionales mantienen una posición dominante en el factoring internacional, aprovechando su capacidad institucional y experiencia en mercados regulados globalmente.

Durante 2024, el segmento fintech de factoring y confirming alcanzó un volumen de financiación superior a los 5.8 billones de pesos colombianos, lo que representa el 0.35% del PIB nominal del país y cerca del 17.6% del total de las operaciones de factoring y confirming en Colombia. Esta participación creciente refleja el avance sostenido de las plataformas digitales en la intermediación financiera y su consolidación como alternativa viable para empresas que buscan soluciones ágiles de capital de trabajo. Aunque todavía representan una fracción menor del total del mercado, el crecimiento en valor y volumen financiado sugiere un potencial considerable para expandir su alcance y penetración, especialmente en segmentos empresariales que enfrentan barreras de acceso en el sistema tradicional.

En términos de distribución por producto, el confirming concentró el mayor valor financiado, con un total de 3.2 billones de pesos, equivalente al 55.8% del total, mientras que el factoring representó 2.5 billones de pesos, es decir, el 44.2%. Esta proporción se explica por la mayor presencia del confirming en operaciones con grandes pagadores, donde las empresas contratan a la fintech para gestionar sus pagos y ofrecer anticipos a proveedores. La dinámica de confirming ha ganado relevancia como herramienta de eficiencia en la cadena de suministro, al tiempo que permite a los proveedores acceder a liquidez sin incurrir en deuda directa.

Respecto a la originación de los recursos, los esquemas apalancados en terceros bancarios son los más predominantes en términos de valor, representando el 64.9% del total financiado (COP 3.8 billones). Esto evidencia una fuerte dependencia de la banca para canalizar recursos hacia estos productos, lo cual puede limitar la autonomía operativa de las fintechs, pero también muestra una creciente colaboración entre actores tradicionales y digitales. Por su parte, la originación en nombre propio alcanzó el 19.1% del valor (COP 1.1 billones), mientras que la originación mediante terceros no bancarios representó el 16.0% (COP 940 mil millones). Cabe destacar que, en las operaciones de factoring, la originación en nombre propio fue la más relevante (39.4% del total), lo cual sugiere que las fintechs priorizan el uso de recursos propios en productos con mayor margen y riesgo más controlado.

En cuanto al volumen de operaciones, durante el año se financiaron más de 388,000 facturas, lo que equivale a un promedio de más de 32,400 facturas mensuales o alrededor de 1,000 diarias. La mayoría de estas facturas correspondieron a operaciones de confirming (64.8%), lo que refuerza su papel como herramienta para la gestión eficiente de pagos en relaciones B2B. El factoring representó el 35.2% restante. Esta distribución en volumen reafirma la creciente adopción del confirming como mecanismo de liquidez en las cadenas productivas. La originación bancaria también lidera el volumen total de facturas negociadas, concentrando el 81.9% del total. Le siguen los terceros no bancarios con el 14.6%, mientras que la originación en nombre propio solo representa el 3.5% del volumen.

El análisis del valor promedio por transacción muestra diferencias importantes según el tipo de originación. En general, las operaciones financiadas con recursos propios tienden a tener un valor promedio entre tres y cinco veces superior al de aquellas originadas por terceros. Esto podría explicarse por una estrategia de las fintechs para concentrar sus recursos limitados en operaciones de mayor escala, con clientes más estructurados y menor incertidumbre en el pago, optimizando así la relación riesgo-retorno.

En cuanto al costo de financiamiento, las tasas de descuento promedio durante 2024 oscilaron entre el 15% y el 27% efectivo anual, con un promedio general estimado entre el 19.8% y el 21.8%. Esta dispersión se explica por factores como el costo de fondeo y el riesgo crediticio del pagador. A diferencia del crédito empresarial tradicional, donde el análisis se centra en el riesgo del proveedor, el factoring y el confirming permiten apalancar el riesgo del pagador, lo que usualmente se traduce en condiciones más favorables para el proveedor, especialmente si se trata de un pagador con buen comportamiento financiero.

Los tiempos operativos también son un elemento relevante para evaluar la eficiencia de estas soluciones. El tiempo promedio de financiación, es decir, el lapso entre la transferencia de la factura y su pago, fue de 73.6 días para factoring y 51.5 días para confirming, lo que indica que este último permite anticipar recursos de forma más rápida en promedio. Esta diferencia de 4.4 días puede ser determinante para empresas que enfrentan necesidades inmediatas de liquidez. No obstante, el tiempo promedio de negociación, entendido como el periodo desde el primer contacto hasta la transferencia efectiva de la factura, fue de 7.7 días. Este dato evidencia la existencia de fricciones administrativas o barreras técnicas que aún limitan la fluidez del proceso y que podrían abordarse mediante mejoras tecnológicas o regulatorias que habiliten una circulación más ágil de la factura como título valor.

Los motivos que impulsan la utilización de productos como el factoring y el confirming reflejan tanto las necesidades operativas de las empresas como los beneficios estratégicos que ofrecen estas herramientas en el contexto empresarial actual. Desde la perspectiva de los pagadores, el

confirming se ha consolidado como una solución eficaz para simplificar la gestión de pagos, reducir cargas administrativas y mejorar la eficiencia operativa. Al tercerizar esta función a través de una fintech, las empresas no solo automatizan el proceso de pagos, sino que también fortalecen su relación con proveedores estratégicos al facilitarles el acceso a liquidez sin comprometer recursos propios. Este enfoque contribuye a mejorar la posición financiera de toda la cadena de suministro, disminuyendo el riesgo de retrasos en pagos y reforzando la estabilidad operativa de los actores involucrados.

Por su parte, desde la óptica del proveedor, el factoring cumple una función esencial en la mejora del flujo de caja, al permitir la obtención de liquidez inmediata mediante la cesión de cuentas por cobrar. Esta solución es especialmente relevante para las MiPymes, que enfrentan dificultades para acceder a crédito tradicional y dependen de mecanismos ágiles para financiar su capital de trabajo. Entre los principales beneficios identificados se encuentran el acceso a recursos sin necesidad de endeudamiento bancario, la expansión del negocio gracias a una mejor capacidad de respuesta ante la demanda, la reducción de costos administrativos asociados a la gestión de cobros y, en muchos casos, la transferencia del riesgo de impago al factor. Sin embargo, el reto de extender esta financiación a empresas excluidas del sistema financiero tradicional persiste, lo que subraya la necesidad de seguir fortaleciendo la oferta digital y flexible que proveen las fintechs.

A pesar del dinamismo reciente en el segmento de factoring y confirming operado por fintechs, reflejado en el crecimiento de usuarios, los avances en originación, el volumen de facturas financiadas y la creciente relevancia del confirming para cadenas de suministro, persiste una importante brecha en el uso generalizado de estas herramientas por parte de las MiPymes en Colombia. La evidencia sugiere que, a pesar de sus ventajas operativas y de acceso, los mecanismos de financiación alternativos como el factoring aún tienen un alcance limitado entre el grueso del tejido empresarial.

Según la Gran Encuesta a las MyPimes de ANIF[4], apenas el 3% de las empresas encuestadas han accedido a mecanismos como factoring o leasing, mientras que el 76% de los emprendedores desconoce o no ha utilizado el factoring. Este bajo nivel de adopción se refleja en la escasa participación del factoring sobre el PIB colombiano (3%)[5], en contraste con países

4 ANIF. (2024). Encuesta Mipyme ANIF: Informe de resultados 2022-2023. Disponible en: https://www.anif.com.co/encuesta-mipyme-de-anif/encuesta-mipyme-anif/

5 FINAMCO. (2024). Factoring regulado impulsa pymes en Colombia. Disponible en: https://finamco.co/factoring-en-colombia/#:~:text=Actualmente%2C%20el%20factoring%20representa%20el,opci%C3%B3n%20eficiente%20para%20las%20pymes.

como Chile en donde esta cifra asciende a 15.1%[6]. Estas cifras evidencian un desajuste entre el potencial del modelo fintech y su penetración efectiva en los segmentos más necesitados de liquidez, lo cual plantea desafíos estructurales en términos de conocimiento, adopción y condiciones de acceso a este tipo de financiamiento.

Ahora bien, frente al desarrollo actual del mercado de factoring en Colombia, se esperaba que la existencia de un marco jurídico habilitante, que ha sido actualizado para reconocer la innovación y la adopción de la tecnología, impulsara su adopción y aumentara su volumen de uso. Sin embargo, como se mencionaba anteriormente, la realidad colombiana muestra que aún existen retos para que este mercado se profundice y se alcance una mayor penetración, lo que a su vez generará un impacto significativo en el acceso a mecanismos de financiación alternativos para las MiPymes.

De esta manera, la Superintendencia de Industria y Comercio ha identificado múltiples factores que limitan el acceso acceso de las MiPymes al factoring electrónico. Estos son, en su mayoría, factores estructurales del mercado de factoring electrónico, y pueden resumirse en los siguientes: i) inadecuada infraestructura de información; ii) baja protección de derechos de acreedores; iii) costos de transacción operativos; iv) informalidad empresarial; v) desconocimiento del producto; vi) asociación negativa del factoring con la situación de la empresa del proveedor; y, vii) bajo interés de las grandes empresas porque sus proveedores realicen factoring con cualquier entidad que esté autorizada para desarrollar esta actividad[7]. El análisis anterior de las barreras del mercado colombiano de factoring electrónico permite comprender que los factores que limitan el acceso efectivo a este mecanismo se relacionan tanto con la oferta como con la demanda y resaltan la necesidad de generar soluciones integrales.

Colombia ha reconocido el potencial del factoring electrónico como una alternativa de financiamiento estableciendo un marco regulatorio que facilita su desarrollo. En el país, esta actividad ha evolucionado desde su reconocimiento y funcionamiento en el mundo análogo (ofrecido sobre todo por entidades financieras tradicionales), hasta la masificación de la factura electrónica y el surgimiento del factoring electrónico a través de fintechs no bancarias.

Esta evolución inició, en el terreno normativo, con la Ley 1231 de 2008, que actualizó el régimen de la factura de venta como título valor. Esta ley pretende garantizar el desarrollo y la promoción de esta herramienta

6 EFA & ACHEF. (2025). Financiamiento Inclusivo a las Pymes Chilenas: Propuestas para la Industria del Factoring y los Servicios Financieros. Disponible en: https://www.cmfchile.cl/portal/principal/613/articles-97244_doc_pdf.pdf

7 Superintendencia de Industria y Comercio (SIC). Resolución 71540 de 2017. Disponible en: https://sedeelectronica.sic.gov.co/sites/default/files/normatividad/122017/Resolucion_71540_2017.pdf

económica, además de corregir los desequilibrios que se presentan en el mercado financiero. Además, esta fue modificada por la Ley 1676 de 2013, la cual "unifica la factura como título valor no inscrito permitiendo a los micro, pequeños y medianos empresarios buscar alternativas de financiación a través de la negociación de facturas a término". En ese sentido, estas dos primeras leyes sentaron las bases para la libre circulación de la factura como título valor generando el marco jurídico para el factoring en el país.

Luego, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, teniendo en cuenta la relevancia de la facturación como una actividad comercial, ha publicado decretos orientados a actualizar y a aclarar el funcionamiento de esta actividad en el país. Adicionalmente, durante los últimos años, tanto el Ministerio de Comercio, como la DIAN han venido actualizando la regulación para permitir la adopción masiva del modelo de factura electrónica y su consecuente circulación como título valor. De esta manera, la evolución del factoring electrónico siguió con la adopción del Sistema de Facturación Electrónica a través del Decreto 2242 de 2015 y el Decreto 1154 de 2020 y culminó con las Resoluciones 12 y 15 de 2021 de la DIAN, que consolidaron al RADIAN como registro centralizado de facturas electrónicas.

Estos cambios han permitido la masificación de la movilización al descuento de la cartera empresarial como un mecanismo ágil y competitivo de financiación, especialmente para las MiPymes.

Frente a la puesta en marcha del sistema de facturación electrónica, se debe mencionar que la autoridad tributaria en Colombia ha venido trabajando en la implementación electrónica de documentos que son soportes fiscales como la factura electrónica de venta, el documento soporte de Pago de Nómina Electrónica, declaraciones sugeridas, entre otros. De acuerdo con la DIAN, el Sistema de Facturación Electrónica incluye "los documentos electrónicos con fines fiscales, que son soporte de costos, deducciones, ingresos, pasivos o impuestos descontables y los servicios que utilicen como insumo los documentos electrónicos o la información que proporcionan estos, como el caso del Registro de Facturas Electrónicas de Venta Como Título Valor (RADIAN), las devoluciones y las declaraciones sugeridas de impuestos"[8].

Respecto al factoring, con la implementación del Sistema de Facturación y, particularmente, del RADIAN como una plataforma administrada por la DIAN, como una infraestructura pública digital, que permite registrar, consultar y evidenciar la trazabilidad de las facturas electrónicas de

8 DIAN (s.f.) Abecé del Sistema de Factura Electrónica. Disponible en: https://www.dian.gov.co/impuestos/factura-electronica/Documents/Abece-sistema-de-factura-electronica.pdf

venta como título valor que circulan en el país. Como describe la DIAN[9], el RADIAN es una plataforma donde se encuentra y registra la "hoja de vida" particularmente validando que los eventos que habilitan que una factura sea un "título valor" como lo son la aceptación de la misma, así como el endoso. Estas funcionalidades permiten generar confianza para los diferentes actores involucrados en una operación de factoring electrónico sobre quién es el tenedor legítimo de la factura y su posibilidad de ser negociada.

Particularmente, la Resolución 15 de 2021 define las reglas y procedimientos para que el RADIAN se convierta en el registro de las facturas electrónicas consideradas como valores y permita su verificación y trazabilidad. También define la obligación de las entidades autorizadas para realizar actividades de factoring, de desarrollar y adaptar sus sistemas tecnológicos a los empleados por la DIAN.

Resumiendo, el marco normativo del factoring electrónico en Colombia, se tiene que la principal norma que habilitó este tipo de operaciones fue la Ley 231 de 2008, la cual introdujo la factura electrónica y cambió el régimen de la factura cambiaria como título valor. Además de los cambios antes mencionados respecto de la factura como título valor y sus nuevas reglas en el ámbito digital, también fue de gran importancia el establecimiento del Sistema de Facturación Electrónica a través del Decreto 2242 de 2015 y el Decreto 1154 de 2020. Finalmente, a los anteriores hitos se suma la instauración del RADIAN como principal infraestructura pública para darle trazabilidad a la negociación de facturas. Lo anterior se consagró a través de las resoluciones 12 y 15 de 2021 de la DIAN.

Ahora bien, existen otras normas relevantes para las operaciones de factoring electrónico. Dentro de estas se encuentra la Ley 2024 de 2020, conocida como La Ley de Términos Justos de Pago, que hace parte de los esfuerzos del Gobierno Nacional para promover el crecimiento de las MiPymes al buscar que las facturas se paguen en plazos convenientes. Particularmente, esta ley establece medidas en relación con los procedimientos, plazos de pago y facturación de las operaciones comerciales, e incorpora la obligación de pago en términos justos, aplicable a todos los pagos que se causen como contraprestación en los actos de comercio. En consecuencia, se estableció que este tipo de obligaciones debían ser pagadas en un plazo máximo de 60 días naturales durante 2021 y un máximo de 45 días naturales improrrogables a partir de 2022.

Adicionalmente, se puede resaltar la protección a la circulación de las facturas como título valor consagrada en el parágrafo 1° del artículo 7 de la Ley 1231 de 2008. Esta norma establece que cualquier tipo de retención de la factura o acto del comprador del bien o beneficiario del servicio que

9 DIAN. (2022). Anexo Técnico -RADIAN – Versión 1.1. Disponible en: https://www.dian.gov.co/normatividad/Normatividad/Anexo%2085%20-%20Resoluci%C3%B3n%20000085%20de%202022.pdf

impida la libre circulación de la misma, constituye una práctica restrictiva de la competencia, que será investigada y sancionada por la SIC. A partir de esta disposición, la Superintendencia ha impuesto sanciones a pagadores que se han negado a pagar una factura endosada o que han limitado que sus proveedores realicen este tipo de operaciones. Dentro de sus decisiones, la SIC ha llamado la atención sobre la importancia del factoring electrónico como un mecanismo de financiación alternativo al crédito bancario tradicional, al que muy frecuentemente las empresas de menor tamaño no pueden acceder[10].

10 Superintendencia de Industria y Comercio (SIC). Resolución 71540 de 2017. Disponible en: https://sedeelectronica.sic.gov.co/sites/default/files/normatividad/122017/Resolucion_71540_2017.pdf

C. Propuesta sobre factoring y confirming

Propuesta 1

Sanciones rápidas para facturas bloqueadas

Explicación

La libre circulación de facturas electrónicas es esencial para garantizar el acceso a liquidez de las MiPymes y el buen funcionamiento del mercado de factoring. Sin embargo, en la práctica, muchos deudores bloquean injustificadamente este flujo al demorar el registro de eventos obligatorios en RADIAN, como la recepción de la factura o la aceptación del bien o servicio. Esta conducta, aunque no siempre ilegal, genera efectos anticompetitivos al impedir que los cedentes puedan negociar sus facturas a tiempo.

La propuesta busca establecer un marco sancionatorio efectivo que disuada este tipo de bloqueos mediante la cooperación entre la DIAN y la SIC. Así, se permitiría identificar, investigar y sancionar a quienes obstaculicen la circulación de facturas electrónicas, fortaleciendo la transparencia del sistema y promoviendo la liquidez empresarial.

Propuesta

Incluir dos artículos en la Ley 1340 de 2009 con el propósito de incluir el marco sancionatorio ante la restricción a la libre circulación de la factura de la siguiente manera:

*"**Artículo XX. Deber de registro oportuno de eventos en la factura electrónica y sanción por omisión.** Los sujetos obligados a registrar eventos en el RADIAN conforme a las disposiciones del sistema de facturación electrónica, deberán hacerlo dentro de los términos legales previstos, especialmente en lo referente al acuse de recibo de la factura electrónica, la recepción de bienes y/o servicios, y el evento de pago.*

La omisión, retardo o registro inexacto o doloso de estos eventos, cuando impida o dificulte la circulación de la factura electrónica como título valor, constituirá infracción administrativa sancionable por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), sin perjuicio de la acción de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) cuando configure una práctica restrictiva de la libre competencia.

Las sanciones podrán consistir en multas de hasta cinco mil (5.000) UVT por factura afectada, suspensión temporal del NIT para efectos de adquirir nuevas facturas en el RADIAN, o la pérdida de beneficios tributarios derivados de la deducibilidad de costos o impuestos soportados en tales documentos".

*"**Artículo XX. Práctica restrictiva por omisión estratégica de eventos en RADIAN.** Constituye una práctica restrictiva de la competencia toda conducta reiterada o sistemática de omisión, retardo o manipulación de los eventos de recepción, acuse o pago en el RADIAN, por parte de adquirentes o compradores, cuando tenga como efecto impedir o restringir la circulación de la factura electrónica de venta como título valor en el mercado de factoring u otros mecanismos de financiación.*

Esta conducta será sancionable por la Superintendencia de Industria y Comercio conforme a lo previsto en la presente ley, e incluirá como sancionados a los administradores que hayan participado, tolerado o autorizado tales prácticas".

Justificación

La circulación oportuna de la factura electrónica como título valor es un pilar del financiamiento productivo de MiPymes. Cuando el deudor retrasa u omite registrar en RADIAN eventos obligatorios (recepción de bienes/servicios, acuse y aceptación), impide la negociación temprana de la factura y encarece el acceso a liquidez del cedente, aun cuando materialmente ya exista la obligación. Este bloqueo operativo distorsiona el objetivo del sistema de facturación electrónica y traslada riesgos financieros a los eslabones más débiles de la cadena.

Si bien el marco legal vigente reconoce la factura como título valor y exige el registro de los eventos relevantes en el RADIAN para su trazabilidad, la consecuencia práctica de no registrarlos es difusa. En la práctica, muchos factores requieren la constancia electrónica para mitigar riesgo operacional y de fraude; sin ella, el descuento se frena o se encarece. Esta asimetría, entre deberes formales y la ausencia de sanciones efectivas, genera incentivos para demoras estratégicas, especialmente por deudores con mayor poder de negociación.

Un esquema coordinado entre la DIAN y la SIC corrige esa falla de ejecución. La DIAN posee la trazabilidad completa del ciclo de la factura y puede identificar patrones repetitivos de registros tardíos u omisiones; la SIC cuenta con competencia para investigar y sancionar conductas que restrinjan la competencia. Al habilitar el flujo de información y tipificar la demora sistemática e injustificada como infracción administrativa y, cuando corresponda, como conducta anticompetitiva, se introduce un costo claro y disuasivo al bloqueo de facturas.

La medida mejora la efectividad del RADIAN sin cambiar su arquitectura: no crea nuevas cargas, sino que exige cumplir las ya previstas, con consecuencias verificables y un esquema sancionatorio. Con ello se fortalece la función de la factura electrónica como activo financiero estandarizado y como título valor, se reduce el riesgo operacional de las operaciones de *factoring* y se acelera el ciclo de caja de proveedores, con impacto directo en empleo y continuidad operativa.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades responsables:

- DIAN.
- SIC.

Propuesta 2

Aceptación digital inmediata de facturas

Explicación

El proceso actual de aceptación de la factura electrónica en el RADIAN depende del acuse de recibo de los bienes o servicios por parte del pagador, lo cual, le otorga la posibilidad de restringir el momento en que la factura puede circular como título valor. Esta dependencia genera demoras artificiales, limita la liquidez de los proveedores y debilita la función del RADIAN como herramienta de financiamiento ágil.

La propuesta busca modificar el Decreto 1154 de 2020 para que la aceptación tácita se compute desde la recepción de la factura electrónica y no desde el acuse de recibo físico. Con ello, se asegura que los plazos de aceptación corran de forma automática, permitiendo la circulación temprana de la factura y fortaleciendo el acceso al factoring.

Propuesta

Modificar el Artículo 2.2.2.53.7 Decreto 1154 de 2020 de la siguiente manera:

Redacción del Artículo 2.2.2.53.7 Decreto 1154 de 2020 actual	Redacción del Artículo 2.2.2.53.7 Decreto 1154 de 2020 propuesto
ARTÍCULO 2.2.2.53.7. Registro de eventos asociados a la factura electrónica de venta como título valor en el RADIAN. Las facturas electrónicas de venta aceptadas y que tengan vocación de Circulación, deberán ser registradas en el RADIAN por el emisor o facturador electrónico. Así mismo, deberán registrarse todos los eventos asociados con la factura electrónica de venta como título valor. (...)	**ARTÍCULO 2.2.2.53.7. Registro de eventos asociados a la factura electrónica de venta como título valor en el RADIAN.** Las facturas electrónicas de venta aceptadas y que tengan vocación de Circulación, deberán ser registradas en el RADIAN por el emisor o facturador electrónico. Así mismo, deberán registrarse todos los eventos asociados con la factura electrónica de venta como título valor. **La aceptación tácita de la factura electrónica de venta correrá a partir de la fecha de recepción de la factura electrónica por parte del adquirente, y no dependerá del registro del acuse de recibo de los bienes o servicios.** **(...)**

Justificación

La modificación propuesta busca eliminar una de las principales barreras que obstaculizan la libre circulación de las facturas electrónicas como título valor, consistente en la dependencia del acuse de recibo de los bienes o servicios para iniciar el cómputo del término de aceptación tácita. En la práctica, muchos pagadores retrasan este acuse hasta el vencimiento del pago, bloqueando la posibilidad de que la factura circule en el RADIAN y afectando directamente el acceso de las MiPymes al financiamiento a través del factoring.

Al establecer que el término de aceptación tácita comience desde la recepción electrónica de la factura, se garantiza un proceso más ágil, transparente y objetivo, reduciendo el poder unilateral del pagador y fortaleciendo la función de la factura como instrumento negociable. Esta medida promueve la liquidez empresarial, al permitir que las facturas se negocien de forma más temprana y predecible, y contribuye al cumplimiento de los principios de eficiencia y trazabilidad del sistema de facturación electrónica.

Adicionalmente, la modificación no elimina la posibilidad de que el adquirente formule reclamaciones o rechazos fundados, pero evita que el silencio administrativo se use como herramienta de bloqueo. En consecuencia, se mejora la dinámica del RADIAN, se refuerza la confianza en el sistema y se fomenta la inclusión financiera de las empresas que dependen de la factura electrónica como fuente esencial de capital de trabajo.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Propuesta 3

Automatización o eliminación del evento de recibo de bienes

Explicación

Actualmente, algunos pagadores implementan prácticas que restringen la libre circulación de facturas, tales como la exigencia de acuses físicos, contratos adicionales o procedimientos internos no previstos por la ley.

Estas conductas retrasan injustificadamente el registro de eventos en el RADIAN y bloquean el acceso de las MiPymes a mecanismos de financiación como el factoring. Por ello, se propone automatizar o eliminar el evento de recibo de bienes, de forma que la aceptación tácita opere automáticamente a los tres días desde la recepción electrónica de la factura, salvo objeción expresa del pagador. Esto reduciría los bloqueos arbitrarios y promovería una circulación más ágil y competitiva de las facturas.

Propuesta

Modificar el artículo 7 de la Resolución 00085 de 2022 expedida por la DIAN para ajustar el requisito del recibo del bien para la inscripción de la factura en el RADIAN de la siguiente manera:

Redacción del Artículo 7 de la Resolución 00085 de 2022 actual	Redacción del Artículo 7 de la Resolución 00085 de 2022 propuesto
Artículo 7. Requisitos para la inscripción en el RADIAN de la factura electrónica de venta como título valor que circula en el territorio nacional. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 2.2.2.53.2. del Decreto 1074 de 2015, Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo y la normativa especial que regula la materia, para efectos de la inscripción en el RADIAN de las facturas electrónicas de venta como título valor que circulan en el territorio nacional se validarán los siguientes requisitos: (...) 4. Recibo del bien o prestación del servicio (...)	**Artículo 7. Requisitos para la inscripción en el RADIAN de la factura electrónica de venta como título valor que circula en el territorio nacional.** De conformidad con lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 2.2.2.53.2. del Decreto 1074 de 2015, Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo y la normativa especial que regula la materia, para efectos de la inscripción en el RADIAN de las facturas electrónicas de venta como título valor que circulan en el territorio nacional se validarán los siguientes requisitos: (...) 4. Recibo del bien o prestación del servicio **podrá registrarse de manera automática o prescindirse de él, cuando el emisor declare bajo juramento la entrega efectiva de los bienes o servicios y no exista objeción expresa del adquirente dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la recepción electrónica de la factura. En tal caso, la aceptación tácita de la factura electrónica de venta operará de manera automática al vencimiento de dicho término.** **(...)**

Justificación

La modificación propuesta busca eliminar una de las principales barreras a la libre circulación de la factura electrónica como título valor, consistente en la dependencia del evento de recibo de bienes o servicios para activar la aceptación tácita y su consecuente registro en el RADIAN. En la práctica, este evento ha sido utilizado por algunos pagadores como un mecanismo de control

indebido para retrasar la circulación del documento, bloqueando el acceso de las MiPymes al financiamiento a través del factoring y generando distorsiones en el flujo de liquidez empresarial.

Al permitir que el emisor declare bajo juramento la entrega efectiva y que la aceptación tácita opere automáticamente tras tres días sin objeciones, se asegura la trazabilidad y la buena fe contractual sin supeditar el proceso a la voluntad unilateral del comprador. Esto armoniza el funcionamiento del RADIAN con los principios de celeridad y libre circulación de títulos valores, reduce los costos de transacción y refuerza la competitividad del sistema de facturación electrónica.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **Resolución** por la **Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales**.

Entidades encargadas:

- DIAN

Propuesta 4

Debida diligencia optimizada para el ecosistema fintech de factoring y confirming

Explicación

Crear un régimen de debida diligencia simplificada aplicable al factoring y confirming, que reconozca la supervisión y habilitación previa de los factores ante la autoridad competente y su cumplimiento de obligaciones SAGRILAFT. Esto evitaría que los pagadores impongan procesos duplicados de KYC, permitiendo verificar la información directamente a través del RADIAN y registros oficiales, sin sacrificar seguridad ni trazabilidad.

Propuesta

Instruir a la SS a expedir la reglmanetación pertinente a un régimen normativo de debida diligencia simplificada para las operaciones de *factoring* o *confirming* realizadas por las sociedades comerciales que se encuentren bajo su vigilancia o supervisión de la siguiente manera:

*"**Artículo XX.** La Superintendencia de Sociedades establecerá un régimen de debida diligencia simplificada aplicable a las operaciones de factoring y confirming aplicable a las sociedades comerciales que estén bajo su supervisión y vigilancia. Este régimen se basará en la verificación de la inscripción de la sociedad comercial en el RADIAN, el cumplimiento del SAGRILAFT y la confirmación de su condición de entidad vigilada o registrada ante la autoridad competente.*

Los pagadores no podrán exigir procesos adicionales de conocimiento del cliente cuando esta información haya sido validada conforme al presente régimen, salvo en casos en que existan alertas o inconsistencias fundadas"

Justificación

La creación de un régimen de debida diligencia simplificada para factoring y confirming busca eliminar duplicidades en los procesos de identificación y verificación de los factores, que hoy representan una barrera innecesaria para la circulación de facturas y el acceso a liquidez de las MiPymes. Actualmente, muchos pagadores exigen al factor trámites KYC y documentación adicional incluso cuando ya está habilitado, vigilado y cumple con obligaciones del SAGRILAFT, lo que genera sobrecostos, retrasos y desincentiva la participación de nuevos actores en el mercado.

Un esquema unificado permitiría que la verificación se realice de forma automática mediante el RADIAN y las bases de datos de la SS, garantizando la seguridad y trazabilidad de las operaciones sin afectar la eficiencia. Además, fortalecería la transparencia, reduciría el riesgo operativo y fomentaría la confianza entre pagadores, factores y fintechs, contribuyendo a dinamizar el mercado de factoring y confirming bajo estándares de cumplimiento más ágiles y proporcionales al riesgo real de las operaciones.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Congreso de la República.
- SS.

Propuesta 5

Introducir la figura de participante Radian no emisor

Explicación

El marco actual del RADIAN exige que todo participante en la negociación de facturas electrónicas sea facturador electrónico, incluso si no emite comprobantes de venta. Este requisito genera una carga administrativa y técnica excesiva para fintechs de *factoring*, que deben implementar infraestructura de facturación innecesaria solo para registrar eventos de cesión o pago. Por lo tanto, se propone crear la figura del "Participante RADIAN no Emisor", que permita a terceros operar en la plataforma sin asumir la condición de facturadores, simplificando su vinculación mediante proveedores tecnológicos o el servicio gratuito de la DIAN, y garantizando la trazabilidad y seguridad de la información bajo estándares proporcionales al riesgo.

Propuesta

Modificar el artículo 2.2.2.53.2. del Decreto 1074 de 2015 para incluir la definición del "Participante RADIAN no Emisor" y agregar un nuevo artículo dentro del mismo decreto con las condiciones que deberán acreditar para tal efecto. Y modificar la Resolución 000085 de 2022 expedida por la DIAN para que también refleje el cambio de la siguiente manera:

Redacción del Artículo 2.2.2.53.2. del Decreto 1074 de 2015 actual	Redacción del Artículo 2.2.2.53.2. del Decreto 1074 de 2015 propuesto
ARTÍCULO 2.2.2.53.2. Definiciones. Para efectos de la aplicación del presente capítulo se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: (...)	**ARTÍCULO 2.2.2.53.2.** Definiciones. Para efectos de la aplicación del presente capítulo se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: (...) **17. Participante RADIAN no Emisor: Es la persona natural o jurídica que, sin ser sujeto obligado a expedir factura electrónica de venta, se encuentra interesada en participar en la adquisición, negociación, cesión o descuento de facturas electrónicas de venta consideradas título valor, y que se registra ante la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN con el único propósito de realizar o gestionar eventos asociados a dichas operaciones en el RADIAN.** (...)

Redacción del Artículo 2.2.2.53.16. del Decreto 1154 de 2020 actual	Redacción del Artículo 2.2.2.53.16. del Decreto 1154 de 2020 propuesto
No existe	**ARTÍCULO 2.2.2.53.16. Condiciones para ser Participante RADIAN no Emisor. Podrán registrarse como Participantes RADIAN no Emisores las personas naturales o jurídicas que, sin ser sujetos obligados a expedir factura electrónica de venta, tengan interés en participar en la adquisición, negociación, cesión o descuento de facturas electrónicas de venta consideradas título valor.** **Para acceder y mantener esta calidad deberán cumplirse las siguientes condiciones:**

1. **Registro ante la DIAN.** Estar inscrito en el Registro Único Tributario – RUT con una actividad económica que habilite la adquisición, administración o inversión en cartera, factoring o actividades afines.

2. **Finalidad exclusiva.** El registro como Participante RADIAN no Emisor tendrá como única finalidad permitir la gestión, registro y trazabilidad de los eventos asociados a la circulación de facturas electrónicas como título valor, sin implicar la obligación de expedir factura electrónica ni conferir la calidad de facturador electrónico.

3. **Operación y representación.** Los Participantes RADIAN no Emisores podrán:
   a. Registrar eventos de endoso, cesión, pago, protesta u otros habilitados por la DIAN.
   b. Actuar directamente o a través de proveedores tecnológicos o sistemas de negociación electrónica autorizados.
   c. Delegar la gestión de eventos mediante mandato expreso a intermediarios debidamente habilitados.

4. **Seguridad y cumplimiento.** Aceptar los términos de uso del RADIAN, los controles de seguridad y autenticación dispuestos por la DIAN, y cumplir las normas sobre protección de datos y trazabilidad de la información.

Redacción del Artículo 2 de la Resolución 00085 de 2022 actual	Redacción del Artículo 2 de la Resolución 00085 de 2022 propuesto
ARTÍCULO 2o. DEFINICIONES. Para efectos de la aplicación de la presente resolución se tendrán en cuenta las definiciones pertinentes del Código de Comercio y aquellas contenidas en el artículo 1.6.1.4.1. del Decreto número 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, en el artículo 2.2.2.53.2. del Decreto número 1074 de 2015, Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, el artículo 10 de la Resolución número 000042 del 5 de mayo de 2020 o las disposiciones que los modifiquen, adicionen o sustituyan y las que aquí se establecen:	**ARTÍCULO 2o. DEFINICIONES.** Para efectos de la aplicación de la presente resolución se tendrán en cuenta las definiciones pertinentes del Código de Comercio y aquellas contenidas en el artículo 1.6.1.4.1. del Decreto número 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, en el artículo 2.2.2.53.2. del Decreto número 1074 de 2015, Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, el artículo 10 de la Resolución número 000042 del 5 de mayo de 2020 o las disposiciones que los modifiquen, adicionen o sustituyan y las que aquí se establecen:
(...)	(...)
	22. Participante RADIAN no Emisor: Es la persona natural o jurídica que, sin ser sujeto obligado a expedir factura electrónica de venta, se encuentra interesada en participar en la adquisición, negociación, cesión o descuento de facturas electrónicas de venta consideradas título valor, y que se registra ante la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN con el único propósito de realizar o gestionar eventos asociados a dichas operaciones en el RADIAN.

Justificación

La justificación para la creación de la figura del Participante RADIAN no Emisor se fundamenta en la necesidad de eliminar las barreras técnicas y administrativas que actualmente restringen la participación de nuevos actores en el mercado de factoring electrónico.

Hoy, la normativa exige que todo participante en el RADIAN sea facturador electrónico, lo cual implica costos elevados de implementación tecnológica, certificaciones de seguridad y obligaciones tributarias que resultan desproporcionadas para fintechs, fondos de inversión o personas naturales interesadas en adquirir facturas. Esto limita la competencia y reduce la liquidez disponible para las MiPymes, al concentrar la negociación en pocos agentes con alta capacidad técnica.

La propuesta busca democratizar el acceso al RADIAN, permitiendo que actores no emisores puedan participar de forma segura y trazable bajo reglas proporcionales al riesgo de su actividad. Al permitir la participación directa de terceros mediante mecanismos simplificados y bajo la supervisión de la DIAN, se incentiva la entrada de nuevos oferentes de financiamiento alternativo, fortaleciendo el ecosistema de factoring y promoviendo la inclusión financiera empresarial.

Además, esta medida favorece la interoperabilidad con sistemas de negociación electrónica y plataformas fintech, facilitando el desarrollo de soluciones tecnológicas que reduzcan los costos de transacción, aumenten la transparencia y mejoren la trazabilidad del mercado de facturas electrónicas. En conjunto, la figura del Participante RADIAN no Emisor constituye un paso necesario para modernizar el sistema de circulación de facturas y alinear la regulación colombiana con estándares internacionales de acceso abierto y competencia efectiva.

Propuesta 6

Obligaciones de cuarta clase para un factoring confiable

Explicación

La propuesta busca reforzar la protección jurídica del *factoring* mediante ajustes al régimen de insolvencia y al Código de Comercio. Se pretende garantizar que las facturas electrónicas cedidas y registradas en el RADIAN no sean afectadas por procesos concursales del proveedor, protegiendo al factor como legítimo acreedor. Además, se limitará la revocatoria de cesiones realizadas de buena fe, se reconocerá la aceptación tácita automática en el sistema y se declarará nula cualquier cláusula que restrinja la libre negociación de facturas. Con ello se busca fortalecer la seguridad jurídica del factoring, prevenir maniobras dilatorias y asegurar liquidez continua para las empresas, incluso en reorganización.

Propuesta

Incluir un artículo dentro de la Ley 1116 de 2006 para dotar las operaciones de *factoring* de una protección especial en el marco de un proceso de reorganización. Del mismo modo, incluir un artículo dentro del Código de Comercio con el propósito de delimitar las excepciones que podrá presentar el deudor de una factura cuando le sea exigido el pago de la misma. Y, finalmente, instruir a la DIAN para que implemente mecanismos autpmaticos para reflejar la aceptación tácita de la factura de la siguiente manera:

*"**Artículo XX.Protección de las operaciones de factoring y cesión de facturas electrónicas en procesos de insolvencia.** Las operaciones de cesión o descuento de facturas electrónicas de venta debidamente registradas en el RADIAN se considerarán actos realizados en el curso ordinario de los negocios del deudor y gozarán de protección especial en los procesos de reorganización o liquidación judicial.*

En consecuencia:

Las facturas cedidas o descontadas antes de la apertura del proceso no harán parte de la masa concursal ni podrán ser objeto de reivindicación por el liquidador o administrador.

No procederá la acción revocatoria o de reintegración respecto de dichas cesiones, salvo prueba de fraude o colusión manifiesta.

Las empresas admitidas en reorganización podrán continuar realizando operaciones de factoring sin requerir autorización judicial previa, siempre que se efectúen en condiciones de mercado y estén registradas en el RADIAN.

El factor conservará todos los derechos derivados de la cesión, incluido el cobro directo al deudor y la prioridad de pago sobre los créditos transferidos".

*"**Artículo XX. Derechos del tenedor legítimo de la factura electrónica de venta.** Cumplidos los requisitos de aceptación expresa o tácita de la factura electrónica de venta, el deudor no podrá oponer al tenedor legítimo excepciones personales ni defensas ajenas al título valor, salvo las previstas expresamente en la ley.*

Cualquier cláusula contractual que limite la libre circulación o endoso de la factura electrónica de venta se tendrá por no escrita, y su inclusión constituirá una práctica restrictiva de la competencia sancionable por la autoridad competente".

*"**Artículo XX.** La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) implementará mecanismos automáticos para reflejar la aceptación tácita de las facturas electrónicas a los tres (3) días hábiles siguientes a su recepción, así como la obligación del registro oportuno del evento de pago por parte del deudor o adquirente.*

El incumplimiento de esta obligación podrá ser sancionado administrativamente conforme a lo dispuesto en el Estatuto Tributario y en las normas sobre facturación electrónica"

Justificación

La propuesta se justifica en la necesidad de dotar al ecosistema de *factoring* de mayor seguridad jurídica y previsibilidad en contextos de insolvencia y ejecución de créditos. En la actualidad, las facturas electrónicas cedidas, aun cuando han sido registradas y validadas en el RADIAN, pueden verse afectadas por decisiones judiciales que las reincorporan indebidamente a la masa concursal del proveedor, o que desconocen la cesión frente al factor. Esta incertidumbre desincentiva la participación de inversionistas y eleva los costos de financiación para las MiPymes.

La reforma a la Ley 1116 de 2006 aclara que las operaciones de *factoring* constituyen actos ordinarios de comercio y, por tanto, no deben ser objeto de revocatoria salvo prueba de fraude. Esta precisión blinda al factor de buena fe, evitando que pierda derechos por causas ajenas a su voluntad y asegurando la continuidad del crédito comercial. Además, permite que las empresas en reorganización sigan accediendo a liquidez inmediata a través del *factoring*, alineándose con el propósito del régimen concursal de preservar la actividad empresarial.

Por su parte, la modificación al Código de Comercio fortalece la posición del tenedor legítimo frente a deudores que pretenden desconocer la factura o imponer condiciones restrictivas a su circulación. Reafirma el principio de autonomía del título valor y sanciona las cláusulas o prácticas que limiten el libre endoso o la negociación de facturas, protegiendo la competencia en el mercado de factoring.

Finalmente, la actualización del RADIAN garantiza coherencia entre la normativa comercial y la operatividad tecnológica, automatizando la aceptación tácita y exigiendo el registro del pago para evitar fraudes y duplicidades. En conjunto, las medidas promueven un factoring confiable, ágil y protegido, con efectos positivos sobre la inclusión financiera, la liquidez empresarial y la eficiencia del mercado.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República.**

Entidades encargadas:

- Congreso de la República.
- DIAN

VII.

Profundización del acceso a instrumentos de inversión

Con el apoyo de: Brigard Urrutia

A. Explicación:

¿Cuáles son los principales instrumentos de inversión disponibles actualmente en Colombia?

Respuesta corta: En Colombia, los principales instrumentos de inversión incluyen productos del mercado intermediado, como cuentas de ahorro, cuentas corrientes y CDT, y del mercado no intermediado, como bonos de deuda pública y privada, acciones, derivados y titularizaciones. Complementando estos instrumentos, los vehículos de inversión institucional, como fondos de pensiones obligatorias y voluntarias, fondos de cesantías, fondos de inversión colectiva y fondos de capital privado, canalizan recursos estratégicos y fortalecen la profundidad del mercado financiero. En los últimos años, este ecosistema se ha ampliado con la aparición de la financiación colaborativa o crowdfunding de inversión, que permite a personas naturales, jurídicas y patrimonios autónomos participar directamente en proyectos productivos mediante títulos de deuda o capital, según el perfil del aportante. Su regulación ha evolucionado para ampliar el acceso, garantizar transparencia y seguridad, y establecer derechos y obligaciones claros, integrando así instrumentos tradicionales, vehículos institucionales y mecanismos alternativos en un mercado financiero más diverso y accesible.

1. Mercado de capitales

El mercado de capitales colombiano se define como el conjunto de actividades, instituciones, instrumentos y canales que permiten la asignación eficiente de recursos financieros y de riesgos entre los distintos agentes económicos, transfiriendo el ahorro hacia la inversión productiva[1]. Su función esencial es movilizar los excedentes de capital de los hogares, empresas e inversionistas institucionales hacia los agentes que requieren financiamiento, fortaleciendo el crecimiento económico, la innovación empresarial y el desarrollo del país.

1 World Bank. (2020). Misión del Mercado de Capitales 2019 : Informe Final. Disponible en: https://documents1.worldbank.org/curated/en/998101621598113254/pdf/Informe-Final.pdf

El mercado de capitales se organiza a partir de dos grandes canales que articulan la relación entre quienes ofrecen y demandan recursos financieros: el mercado intermediado o bancario y el mercado no intermediado o de valores[2]. Ambos cumplen funciones complementarias dentro del sistema financiero, aunque difieren en la forma en que se canalizan los recursos y en el grado de intermediación que interviene en el proceso.

En el mercado intermediado o bancario, la movilización de recursos se realiza a través de entidades financieras que captan depósitos del público y los colocan nuevamente en forma de créditos. En este esquema, las instituciones –como los bancos, las compañías de financiamiento o las cooperativas– asumen el rol de intermediarios financieros: evalúan el riesgo de los prestatarios, definen las condiciones de los préstamos y administran la relación entre ahorradores y deudores. Este modelo implica que los depositantes no tienen una relación directa con los destinatarios de los créditos, sino que confían sus recursos a una entidad que asume el riesgo crediticio y obtiene un margen por la intermediación. En consecuencia, la rentabilidad que recibe el ahorrador proviene de la tasa de interés ofrecida por el banco, no del rendimiento directo de los proyectos financiados.

Por el contrario, el mercado no intermediado o de valores permite una conexión directa entre los emisores de valores (empresas, entidades públicas o el Estado) y los inversionistas (personas naturales o jurídicas), sin la participación de una institución financiera que asuma el riesgo de crédito. En este ámbito, los emisores colocan instrumentos financieros –como acciones, bonos, papeles comerciales o participaciones en fondos– directamente en el mercado, obteniendo recursos del público inversionista a cambio de derechos de propiedad o de pago. Este mecanismo promueve la desintermediación financiera, pues elimina la figura del banco como prestamista y facilita que los recursos se canalicen directamente hacia proyectos productivos o de inversión pública. A su vez, otorga a los inversionistas una participación más activa en la economía, al permitirles decidir en qué instrumentos invertir y qué nivel de riesgo asumir.

Dentro de este mercado no intermediado se identifican dos ámbitos operativos que definen la forma en que se llevan a cabo las transacciones[3]:

> **› El mercado bursátil,** que comprende las operaciones que se realizan dentro de sistemas organizados de negociación, principalmente administrados por la Bolsa de Valores de Colombia (BVC). En este entorno, las transacciones se desarrollan bajo reglas estandarizadas que garantizan transparencia, seguridad y acceso equitativo a la información.

2 AMV. (2012). ABC del Inversionista. Disponible en: https://www.amvcolombia.org.co/attachments/data/20120522175501.pdf

3 Ibid.

La formación de precios se da de manera pública y competitiva, permitiendo que los inversionistas conozcan las condiciones de oferta y demanda de cada valor. La intermediación es realizada por sociedades comisionistas de bolsa, las cuales actúan en nombre de los inversionistas para ejecutar órdenes de compra o venta, velar por el cumplimiento normativo y preservar la integridad del mercado.

Así, el mercado bursátil es el espacio más estructurado del mercado de valores, donde predominan la liquidez, la estandarización y la supervisión continua, factores que favorecen la confianza de los agentes y la eficiencia en la asignación de capital.

› El mercado extrabursátil u OTC (Over The Counter), por su parte, agrupa las operaciones que se realizan directamente entre las partes, sin pasar por la bolsa de valores. Este segmento es más flexible y personalizado, ya que permite acordar condiciones específicas sobre montos, plazos o estructuras financieras, adecuándose a las necesidades particulares de emisores e inversionistas.

Aunque carece de la estandarización típica del mercado bursátil, el OTC opera bajo la supervisión de la autoridad financiera y exige el registro obligatorio de las operaciones en sistemas especializados que aseguren trazabilidad y transparencia.

Este mercado desempeña un papel esencial en la negociación de instrumentos complejos, como derivados financieros, deuda privada, operaciones de cobertura y productos estructurados, que requieren un mayor grado de sofisticación y adaptación contractual. En consecuencia, el OTC complementa al mercado bursátil al ofrecer profundidad y flexibilidad al sistema financiero en su conjunto.

Asimismo, el funcionamiento del mercado de valores se estructura en torno a **dos etapas fundamentales**, que reflejan el momento en que los títulos son emitidos y negociados[4]:

› El mercado primario corresponde al proceso mediante el cual los emisores –empresas privadas, entidades públicas o el propio Estado– colocan por primera vez sus valores ante el público inversionista. En esta fase, los recursos captados se canalizan directamente hacia los emisores, quienes los utilizan para financiar proyectos empresariales, planes de expansión, obras de infraestructura o necesidades fiscales y de inversión pública.

Este mercado cumple una función fundamental en el sistema financiero, al transformar el ahorro en inversión productiva, diversificar las fuentes de financiamiento y reducir la dependencia

4 Ibid.

del crédito bancario tradicional. Además, el dinamismo del mercado primario actúa como un indicador de la profundidad y madurez del mercado de capitales, reflejando la capacidad de las empresas y del Estado para atraer capital mediante instrumentos como acciones, bonos o papeles comerciales.

En términos macroeconómicos, un mercado primario robusto contribuye a impulsar la inversión, generar empleo y promover el crecimiento económico, al tiempo que ofrece a los inversionistas oportunidades para participar directamente en el financiamiento del desarrollo productivo del país.

› **El mercado secundario,** se refiere a la negociación posterior de los valores previamente emitidos, es decir, aquellos que ya fueron colocados en el mercado primario. En este escenario, los inversionistas intercambian títulos entre sí sin que los recursos vuelvan al emisor original.

Su función central es dotar de liquidez y dinamismo a los instrumentos financieros, permitiendo que los inversionistas puedan vender o adquirir valores en cualquier momento, de acuerdo con sus necesidades de portafolio o condiciones del mercado. Este mecanismo facilita la formación continua de precios, al reflejar las expectativas de los agentes frente a variables económicas, riesgos y tasas de interés, y contribuye a una valoración más eficiente y transparente de los activos financieros.

En sentido amplio, el mercado secundario fortalece la confianza y la estabilidad del sistema financiero, al asegurar que las inversiones realizadas en el mercado primario puedan revertirse, transferirse o ajustarse según las circunstancias. Asimismo, su existencia incentiva la participación de nuevos emisores e inversionistas, consolidando un ecosistema financiero más líquido, profundo y resiliente.

En conjunto, estos componentes estructuran un sistema dinámico que permite canalizar recursos de forma directa y eficiente, reducir costos de financiamiento, promover la transparencia y fortalecer la confianza entre los distintos agentes económicos. De este modo, el mercado de capitales se consolida como un pilar del sistema financiero colombiano, complementando la intermediación tradicional y ofreciendo una vía esencial para el desarrollo económico sostenido y la profundización del ahorro y la inversión en el país.

El funcionamiento del mercado de capitales colombiano se sostiene sobre una arquitectura institucional amplia y articulada, en la que convergen los agentes que ofrecen y demandan recursos, los intermediarios que canalizan las operaciones, las infraestructuras que aseguran su liquidación eficiente y las autoridades encargadas de preservar la transparencia y la integridad del sistema. En conjunto, esta estructura está diseñada para

favorecer un entorno de confianza, orden y competencia, permitiendo que el capital se asigne de manera eficiente hacia actividades productivas. Bajo esta lógica, los participantes del mercado de valores pueden agruparse de la siguiente manera[5]:

1. Emisores de valores

Los emisores son las entidades que requieren recursos y optan por financiarse mediante la colocación de valores en el mercado, en lugar de acudir exclusivamente al crédito bancario. A través de la emisión de instrumentos de deuda o participación, los emisores canalizan ahorro hacia inversión, fortaleciendo el tejido productivo y la sostenibilidad fiscal. Pueden clasificarse según su naturaleza:

› **Sector público:** incluye el Gobierno Nacional, los entes territoriales y las empresas estatales, que acuden al mercado mediante la emisión de Títulos de Tesorería (TES), bonos territoriales o instrumentos de deuda pública interna y externa. Estos valores son fundamentales para la gestión de la política fiscal y monetaria, además de servir como referencia para las tasas del resto del mercado.

› **Sector real:** corresponde a las empresas industriales, comerciales o de servicios que buscan recursos para financiar su expansión, modernización o capital de trabajo. Emite principalmente bonos corporativos, acciones, papeles comerciales y certificados de participación, fortaleciendo su estructura de capital y diversificando sus fuentes de financiamiento.

› **Sector financiero:** abarca bancos, aseguradoras, fiduciarias y compañías de financiamiento, que emiten tanto instrumentos de deuda (como bonos y certificados de depósito) como títulos representativos de participación en su capital. Estas emisiones fortalecen su solvencia, respaldan su capacidad crediticia y contribuyen a la estabilidad del sistema financiero.

2. Inversionistas

Los inversionistas representan el lado demandante de capital y cumplen una función esencial en la formación de precios y la liquidez del mercado. Pueden ser personas naturales, jurídicas o entidades institucionales, y su clasificación depende de su nivel de conocimiento, experiencia y capacidad de inversión.

5 Ibid.

› **Inversionistas profesionales:** cuentan con alto patrimonio, sofisticación financiera y autonomía decisoria, lo que les permite asumir mayores niveles de riesgo y participar en operaciones complejas.

› **Clientes inversionistas:** poseen menor experticia y requieren asesoría profesional regulada por los intermediarios, bajo estándares de idoneidad y protección al consumidor financiero.

› **Inversionistas institucionales:** incluyen administradoras de fondos de pensiones y cesantías, fiduciarias, aseguradoras y fondos de inversión colectiva, que gestionan recursos de terceros y tienen un papel determinante en la profundidad y estabilidad del mercado. Su actividad impulsa la demanda sostenida de títulos, favorece la formación de precios y contribuye a la diversificación del riesgo sistémico.

3. Intermediarios y gestores de valores

Los intermediarios son las entidades autorizadas para canalizar las órdenes de compra y venta de valores, promover la eficiencia operativa del mercado y proteger los intereses de los inversionistas. Su papel es clave para garantizar la transparencia, la correcta ejecución de las operaciones y el cumplimiento de las normas.

Entre los principales actores se destacan:

› **Sociedades Comisionistas de Bolsa (SCB):** intermediarios especializados que ejecutan órdenes de los inversionistas, administran portafolios, asesoran en emisiones y participan en los sistemas de negociación de la Bolsa de Valores de Colombia (BVC).

› **Sociedades Fiduciarias y Sociedades Administradoras de Inversión (SAI):** encargadas de estructurar y gestionar fondos colectivos o carteras administradas, que agrupan recursos de múltiples inversionistas para acceder de forma eficiente a diferentes instrumentos financieros.

› **Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías:** invierten los aportes de los afiliados bajo criterios prudenciales y de diversificación, aportando estabilidad y liquidez al mercado.

› **Entidades Bancarias, Compañías de Financiamiento y Aseguradoras:** que pueden participar en emisiones, inversiones o en la distribución de productos financieros vinculados al mercado de capitales.

4. Infraestructura del mercado

La infraestructura financiera garantiza la seguridad, eficiencia y trazabilidad de todas las operaciones, integrando procesos de negociación, compensación, liquidación y custodia de valores.

Los principales componentes son:

› **Bolsa de Valores de Colombia (BVC):** provee los sistemas organizados de negociación bursátil, donde se registran y ejecutan las operaciones con acciones, bonos y derivados financieros, bajo estándares de transparencia y supervisión.

› **Depósitos Centralizados de Valores:** como Deceval (ahora integrado en la BVC) y el Depósito Central de Valores (DCV) administrado por el Banco de la República, que custodian electrónicamente los títulos, garantizan la desmaterialización de valores y facilitan su transferencia eficiente.

› **Cámara de Riesgo Central de Contraparte (CRCC):** actúa como contraparte central en las operaciones bursátiles y de derivados, asumiendo y mitigando riesgos de incumplimiento entre compradores y vendedores.

› **Sistemas de negociación y registro extrabursátiles:** permiten registrar y validar transacciones realizadas fuera de bolsa, asegurando la trazabilidad, transparencia y supervisión efectiva del mercado de deuda pública y privada.

5. Supervisión y regulación

El marco regulatorio del mercado de capitales colombiano busca preservar su integridad, transparencia y estabilidad, equilibrando la innovación financiera con la protección de los inversionistas.

› **La Superintendencia Financiera de Colombia (SFC)** ejerce la supervisión prudencial e integral sobre los participantes del mercado, autoriza las emisiones, vela por la revelación adecuada de información y aplica las normas de conducta del sistema financiero.

› **El Autorregulador del Mercado de Valores (AMV)** complementa esta labor mediante mecanismos de autorregulación, vigilancia y disciplina, estableciendo estándares de idoneidad profesional, ética y buenas prácticas para intermediarios y operadores del mercado.

Juntas, estas instituciones conforman un entorno regulatorio mixto, donde la supervisión estatal y la autorregulación cooperan para fortalecer la confianza del público, proteger a los inversionistas y promover un mercado de capitales transparente, eficiente y competitivo.

Instrumentos de Inversión

El mercado de capitales colombiano ofrece una amplia gama de instrumentos financieros que permiten canalizar recursos, diversificar riesgos y gestionar la liquidez. Estos instrumentos pueden clasificarse según su tipo de rendimiento y su modo de participación[6].

A. Instrumentos de Renta Fija

Los instrumentos de renta fija ofrecen al inversionista un flujo de ingresos previamente establecido y un menor nivel de incertidumbre sobre los retornos. Entre ellos se destacan:

› **Títulos de Deuda Pública (TES):** Emitidos por el Gobierno Nacional, representan compromisos de pago que buscan financiar las operaciones del Estado. Son instrumentos altamente líquidos y constituyen la referencia principal para la estructura de tasas de interés en el país.

› **Bonos Corporativos:** Valores emitidos por empresas privadas o públicas para obtener recursos a largo plazo. Ofrecen una rentabilidad pactada y pueden ser negociados en el mercado secundario, lo que permite su valorización o pérdida según la evolución del mercado.

› **Certificados de Depósito a Término (CDT):** Instrumentos emitidos por entidades financieras que garantizan el pago de una tasa fija al vencimiento. Aunque tradicionalmente asociados al sistema bancario, también pueden negociarse en el mercado de valores.

› **Titularizaciones:** Procesos mediante los cuales un conjunto de activos –como créditos hipotecarios o flujos futuros– se agrupan y se transforman en títulos negociables, permitiendo a los inversionistas participar en los ingresos generados por esos activos subyacentes.

---

6 AMV. (2012). ABC del Inversionista. AMV Colombia. Disponible en: https://www.amvcolombia.org.co/attachments/data/20120522175501.pdf
World Bank. (2020). Misión del Mercado de Capitales 2019 : Informe Final. Disponible en: https://documents1.worldbank.org/curated/en/998101621598113254/pdf/Informe-Final.pdf

› **Otros instrumentos de deuda:** Incluyen papeles comerciales, aceptaciones bancarias, cédulas hipotecarias y certificados de depósito de mercancías, que amplían las opciones de inversión en activos de renta fija.

B. Instrumentos de Renta Variable

Los instrumentos de renta variable confieren a los inversionistas una participación en el capital o en los resultados económicos de una empresa, sin un rendimiento predefinido. Entre los principales se encuentran:

› **Acciones: Representan una fracción de la propiedad de una sociedad.** Otorgan derechos económicos (como dividendos) y, en algunos casos, derechos políticos (como voto en asambleas). Pueden ser ordinarias, preferenciales o privilegiadas, según el tipo de beneficios y participación que otorguen.

› **Valores Extranjeros (Mercado Global Colombiano – MGC):** Permiten a los inversionistas locales acceder a valores listados en bolsas internacionales, como acciones y fondos cotizados, ampliando las posibilidades de diversificación geográfica y sectorial.

› **ETFs (Exchange Traded Funds):** Fondos de inversión colectiva que replican el comportamiento de índices, sectores o canastas de activos. Combinan la diversificación de un fondo con la liquidez de una acción.

C. Productos de Inversión Colectiva y Gestión de Activos

Estos vehículos permiten que múltiples inversionistas participen de manera conjunta en portafolios administrados por entidades especializadas, logrando economías de escala y diversificación:

› **Fondos de Inversión Colectiva (FIC):** Vehículos que agrupan recursos de varios inversionistas para invertirlos en distintos valores, de acuerdo con una política de inversión previamente establecida. Pueden ser abiertos (con posibilidad de redención permanente) o cerrados (con permanencia mínima definida).

› **Fondos de Capital Privado (FCP):** Fondos cerrados que canalizan recursos hacia proyectos o empresas no listadas en bolsa, especialmente en etapas tempranas o de expansión. Su objetivo es obtener rendimientos de largo plazo mediante la creación de valor en las compañías invertidas.

› **Fondos de Pensiones Voluntarias (FPV):** Instrumentos de ahorro e inversión a largo plazo, diseñados para complementar la pensión obligatoria, cuyos recursos se invierten en portafolios diversificados.

› **ETFs y otros fondos temáticos:** Permiten invertir colectivamente en sectores específicos (tecnología, energía, salud, entre otros), combinando exposición global y gestión pasiva.

D. Derivados Financieros y Operaciones Complementarias

Los **derivados financieros** son contratos cuyo valor se deriva del comportamiento de un activo subyacente (como una tasa de interés, divisa, índice o título). Se utilizan tanto para cobertura de riesgos como para estrategias de inversión avanzada. Entre los más comunes se encuentran:

› **Futuros:** Acuerdos estandarizados para comprar o vender un activo en una fecha futura a un precio determinado.

› **Opciones:** Otorgan el derecho, pero no la obligación, de comprar o vender un activo en condiciones previamente pactadas.

› **Forwards y Swaps:** Contratos a medida entre las partes para intercambiar flujos financieros futuros, generalmente utilizados para mitigar riesgos de tipo de cambio o tasas de interés.

Adicionalmente, existen mecanismos complementarios como:

› **La Transferencia Temporal de Valores (TTV)** permite que un inversionista transfiera temporalmente la propiedad de un valor a cambio de efectivo, con el compromiso de recomprarlo en una fecha futura, facilitando la movilización de portafolios sin vender definitivamente los activos.

› **Los repos funcionan de manera similar,** pero se emplean principalmente como operaciones de crédito garantizado, donde los títulos actúan como colateral para obtener liquidez a corto plazo.

› **Las operaciones simultáneas,** por su parte, combinan una compraventa y una recompra futura de valores en una misma operación, ofreciendo flexibilidad para manejar posiciones de inversión o cubrir necesidades transitorias de efectivo.

En conjunto, estos instrumentos aportan dinamismo, profundidad y eficiencia al mercado de capitales, al permitir que los agentes administren mejor

su liquidez y gestionen de manera más precisa sus riesgos financieros.
Así, el mercado de capitales colombiano integra a todos estos actores, instrumentos e infraestructuras en un ecosistema interdependiente que cumple una función central dentro del sistema financiero: asignar eficientemente los recursos, distribuir los riesgos y promover la transparencia y la estabilidad. Su adecuado funcionamiento permite que el ahorro se transforme en inversión productiva, fortaleciendo la capacidad del país para financiar su crecimiento económico sin depender exclusivamente del crédito bancario.

En términos económicos, este mercado facilita que las empresas accedan a fuentes de financiamiento de mediano y largo plazo, lo que impulsa su expansión, mejora su estructura de capital y fomenta la generación de empleo e innovación. A su vez, los inversionistas –tanto institucionales como minoristas– pueden diversificar sus portafolios y optimizar la relación riesgo-retorno mediante el acceso a una amplia gama de instrumentos financieros. Por su parte, el Estado utiliza el mercado de capitales como una herramienta eficiente para obtener recursos destinados a la ejecución de políticas públicas, el financiamiento del gasto fiscal y la gestión de la deuda soberana, contribuyendo así a la estabilidad macroeconómica y a la sostenibilidad fiscal.

Más allá de su papel tradicional en la intermediación de recursos, el mercado de capitales se ha convertido en un pilar estratégico para el desarrollo del ecosistema fintech. Su infraestructura, su marco regulatorio y sus mecanismos de emisión, compensación y custodia han servido de base para la aparición de innovaciones tecnológicas como la tokenización de activos, las plataformas digitales de inversión colectiva, los mercados secundarios digitales y las soluciones de financiamiento alternativo basadas en tecnologías distribuidas (*blockchain*). Estas herramientas amplían el acceso de personas y empresas al mercado, reducen costos operativos y fortalecen la inclusión financiera y de inversión.

De este modo, el mercado de capitales no solo canaliza el ahorro hacia la inversión, sino que también actúa como motor de modernización del sistema financiero colombiano. Su integración con la innovación tecnológica y la digitalización está sentando las bases para un ecosistema más competitivo, inclusivo y sostenible, donde el capital fluye con mayor agilidad hacia los sectores que impulsan la productividad, el emprendimiento y el desarrollo sostenible del país.

2. Financiación Colaborativa

El crowdfunding es un mecanismo de financiación no intermediario en el que una empresa o persona natural recibe financiamiento directo del público en forma de inversiones en títulos de deuda o capital[7]. A través de este pueden ser financiados proyectos o iniciativas de diversa índole. En esa medida, en un esquema típico de Crowdfunding, un receptor (de recursos) solicita financiamiento del público para llevar a cabo un proyecto, de forma que, un grupo de personas, genéricamente denominados aportantes, otorga ese financiamiento a cambio de una posible contraprestación, la cual puede ser monetaria, material o digital, entre otras.

El crowdfunding agrupa distintos mecanismos de financiamiento colaborativo que se diferencian principalmente por el tipo de retorno que reciben los aportantes a cambio de su contribución. En términos generales, estos instrumentos se dividen en dos grandes categorías:

› **Financiación basada en subvenciones** (grant-based), donde los contribuyentes no buscan una rentabilidad financiera.

› **Financiación de inversión** (investment crowdfunding), donde los aportantes esperan un retorno económico o la preservación de su capital.

Bajo esta estructura, se distinguen cuatro modalidades principales[8]:

› ***Crowdfunding* de inversión:** En esta modalidad, los aportantes invierten sus recursos en un proyecto o empresa con la expectativa de obtener una rentabilidad futura. El retorno puede ser fijo, mediante la adquisición de títulos de deuda, o variable, mediante la participación en el capital social de la empresa emisora.

Los inversionistas asumen un riesgo proporcional a su participación y, en algunos casos, pueden beneficiarse del crecimiento del negocio o de los dividendos generados. Este modelo se asemeja al funcionamiento del mercado de capitales tradicional, pero con una intermediación digital más ágil y accesible.

› ***Crowdfunding* de donación:** Se basa en la aportación voluntaria de recursos sin expectativa de retorno financiero o material. Los

7 EVPA. (2021). Accelerating the SDGs - The role of crowdfunding in investing for impact. Impact Europe. Disponible en: https://www.impacteurope.net/sites/www.evpa.ngo/files/publications/Accelerating_the_SDGs-The_Role_of_Crowdfunding_in_investing_for_impact_2021.pdf

8 EVPA. (2021) citando a Scataglini, M., & Ventresca, M. (2019). Funding the UN Sustainable Development Goals: Lessons from donation-based crowdfunding platforms. University of Oxford, Saïd Business School.

participantes contribuyen a una causa social, política, cultural, humanitaria o ambiental, motivados por el propósito del proyecto más que por un incentivo económico.

Este modelo pertenece a la categoría de financiación basada en subvenciones, ya que los aportantes actúan como donantes o benefactores, apoyando iniciativas de impacto colectivo, como campañas de emergencia, proyectos políticos o emprendimientos sociales.

› *Crowdfunding* de préstamo: Los aportantes actúan como prestamistas que otorgan créditos directamente a personas o empresas que buscan financiar sus proyectos. A diferencia del crowdfunding de inversión, aquí no se emiten valores, sino que se formaliza un contrato de mutuo bajo el cual el receptor se compromete a devolver el capital recibido junto con los intereses pactados.

Este mecanismo amplía las fuentes de crédito para emprendedores, pequeñas empresas o personas naturales que no acceden fácilmente al financiamiento bancario, al tiempo que ofrece a los aportantes una rentabilidad derivada de los intereses del préstamo.

› *Crowdfunding* de recompensa: En el crowdfunding de recompensa, los aportantes financian un proyecto a cambio de recibir una retribución no monetaria, que puede consistir en un producto, servicio o mercancía relacionada con la iniciativa financiada.

Aunque esta modalidad tampoco genera retornos financieros, suele vincularse a proyectos innovadores o creativos –como desarrollos tecnológicos, producciones culturales o emprendimientos de diseño– en los cuales los patrocinadores reciben acceso anticipado o preferencial a los resultados del proyecto.

Por su estructura, el crowdfunding de recompensa también se considera parte de la financiación basada en subvenciones, aunque incorpora un incentivo simbólico o material que refuerza la relación entre el creador y su comunidad de apoyo.

En el contexto del mercado de capitales colombiano, el crowdfunding representa una extensión natural de los mecanismos tradicionales de financiación, al incorporar innovación tecnológica, mayor inclusión y eficiencia en la asignación de recursos. A través de estas plataformas, los inversionistas pueden acceder a oportunidades diversificadas y de menor escala, mientras que los emisores encuentran canales alternativos para obtener recursos, especialmente en etapas tempranas de desarrollo.

El *crowdfunding* se organiza a partir de una arquitectura funcional tripartita compuesta por tres actores principales[9]:

1. El receptor es la persona natural o jurídica que presenta públicamente su iniciativa, define el monto requerido, los plazos, el destino de los fondos y los términos de participación o contraprestación. Este actor asume la responsabilidad de ejecutar el proyecto conforme a los objetivos y condiciones divulgadas.

2. Los aportantes son individuos o entidades que contribuyen con recursos económicos al financiamiento de los proyectos. Su motivación puede ser filantrópica, comercial o participativa, según la modalidad de *crowdfunding* elegida. A cambio de su contribución, pueden recibir una compensación monetaria, una participación accionaria, una recompensa simbólica o simplemente la satisfacción de apoyar una causa.

3. Por su parte, la plataforma digital constituye el eje operativo del sistema. Su papel va más allá de la simple intermediación: administra el flujo de información, custodia los recursos recaudados y supervisa el cumplimiento de las condiciones pactadas entre receptor y aportantes. Estas plataformas implementan mecanismos de validación, verificación y divulgación transparente, que fortalecen la confianza y la trazabilidad de las operaciones.

4. En conjunto, estos tres actores interactúan dentro de un marco sustentado en principios de transparencia, responsabilidad y confianza colectiva, que garantizan la integridad del modelo y su alineación con los objetivos de inclusión e innovación financiera.

El *crowdfunding* cumple una función económica estratégica al democratizar el acceso al financiamiento y permitir la movilización directa del ahorro ciudadano hacia proyectos productivos, sociales o creativos. En su esencia, constituye un mecanismo que reduce la dependencia de intermediarios tradicionales y facilita la creación de mercados financieros más abiertos, inclusivos y eficientes.

Desde una perspectiva macroeconómica, este modelo amplía las fuentes de capital para los emprendimientos, especialmente aquellos que no cuentan con historial crediticio o garantías suficientes para acceder al sistema financiero formal. De igual forma, diversifica las opciones de inversión para el público, que puede participar en oportunidades antes reservadas a grandes inversionistas.

9 SFC. (2024). ACTIVIDAD DE FINANCIACIÓN COLABORATIVA EN COLOMBIA 2024 (CROWDFUNDING). Disponible en: https://www.superfinanciera.gov.co/loader.php?idFile=1070437&lFuncion=descargar&lServicio=Tools2&lTipo=descargas

El *crowdfunding* también contribuye a reducir las asimetrías de información, al apoyarse en plataformas digitales que transparentan los proyectos, los riesgos y los mecanismos de retorno. Esto promueve un entorno de confianza y competencia, estimula la innovación y facilita la asignación más eficiente de los recursos financieros.

En el plano microeconómico, el modelo ofrece beneficios adicionales: permite a los emprendedores validar la aceptación de sus productos o ideas en el mercado, fortalecer su reputación y construir comunidades de apoyo sostenibles. Por su parte, los aportantes pueden diversificar su portafolio y participar activamente en la creación de valor económico y social.

En suma, el *crowdfunding* articula la innovación tecnológica con la inclusión financiera y la economía colaborativa, posicionándose como un componente esencial del nuevo paradigma de financiamiento digital y participativo.

Rol de las plataformas digitales

Las plataformas digitales de crowdfunding conforman la infraestructura esencial del sistema de financiación colaborativa, pues habilitan el espacio tecnológico, operativo y regulado donde convergen los promotores de proyectos y los inversionistas. En el caso colombiano[10], estas funciones son asumidas por las Sociedades de Financiación Colaborativa (SOFICOs), entidades vigiladas por la SFC, responsables de administrar todo el ciclo de financiación bajo reglas estrictas de transparencia, trazabilidad y protección al inversionista. Su papel excede la simple intermediación tecnológica: constituyen el mecanismo institucional que permite que el mercado de capitales no intermediado opere con integridad y estándares equiparables a los del sistema financiero tradicional.

El funcionamiento de estas plataformas se inicia con la publicación de los proyectos. Para ello, reciben, evalúan y validan las propuestas presentadas por los receptores, verificando que la información suministrada sea completa, verificable y coherente con los requisitos regulatorios. Esta etapa incluye la revisión de antecedentes del receptor, la calidad de los estados financieros, la estructura del negocio, los riesgos asociados, la destinación de los recursos y la viabilidad del proyecto. Solo después de este análisis, la plataforma decide si un proyecto puede ser incluido en su vitrina digital para que sea visible al público. Adicionalmente, las SOFICO deben clasificar cada proyecto dentro de categorías previamente definidas en su reglamento, lo que introduce un primer nivel de orden y estandarización en un mercado donde los modelos de negocio, riesgos y horizontes temporales son altamente heterogéneos.

10 Ibid.

Una vez los proyectos son publicados, la plataforma administra el proceso de financiación. Esto implica gestionar los flujos de recursos, custodiar los aportes en productos depositados en entidades vigiladas por la SFC, monitorear el cumplimiento de los montos mínimos y máximos requeridos, y ejecutar el mecanismo de recaudación definido. Cuando un proyecto alcanza su meta, la plataforma desembolsa los recursos al receptor y procede a la emisión y adjudicación de los valores de financiación colaborativa que representan la contraprestación para los aportantes. Estos valores pueden ser participaciones en capital o instrumentos representativos de deuda, y conllevan derechos económicos cuya ejecución también es administrada por la plataforma. Durante la vigencia del financiamiento, las plataformas deben distribuir los pagos periódicos que los receptores realicen, gestionar las actualizaciones obligatorias de información y activar los procedimientos de cobro o recuperación cuando se trate de instrumentos de deuda en incumplimiento.

El proceso se complementa con una etapa de verificación y seguimiento posterior, donde las plataformas vigilan que los recursos se ejecuten conforme a lo anunciado y que los inversionistas reciban las contraprestaciones prometidas. Esta supervisión continua exige políticas de información claras y actualizadas, mecanismos de reporte periódico y controles documentales que garanticen que las decisiones de inversión se tomaron con base en datos completos, oportunos y comparables. En este marco, las SOFICO no proporcionan asesoría de inversión ni garantizan rentabilidad, pero sí aseguran que el proceso se realice en condiciones de equidad y acceso simétrico a la información.

Más allá de su rol operativo, estas plataformas actúan como agentes de confianza, estandarización y gobernanza del ecosistema digital. Su presencia reduce la asimetría de información entre receptores y aportantes, establece reglas homogéneas de funcionamiento y crea un espacio de cumplimiento regulatorio que protege a las partes sin intervenir en la relación económica subyacente. En los últimos años, muchas han incorporado tecnologías avanzadas para fortalecer esta función: el uso de *blockchain* permite registrar transacciones y emisiones de valores de forma inmutable y auditable; la inteligencia artificial facilita la detección temprana de fraude, el análisis de patrones de comportamiento y la clasificación de proyectos; y las herramientas de *big data analytics* permiten monitorear tendencias de mercado, comportamiento de los aportantes y métricas de desempeño portafolios completos.

Estas innovaciones tecnológicas se combinan con exigencias regulatorias como la publicación anticipada de documentos clave (autorización de emisión, estatutos, certificados de existencia, estados financieros certificados), la obligación de conservar políticas y procedimientos públicamente disponibles, la custodia de recursos en entidades vigiladas, las restricciones sobre uso y retiro de fondos, y la creación de mecanismos limitados para anunciar ofertas de compra y venta de valores en un mercado secundario

incipiente pero controlado. Todo esto ubica a las plataformas no solo como intermediarios tecnológicos, sino también como infraestructuras críticas del mercado de capitales alternativo, responsables de garantizar que la financiación colaborativa opere con responsabilidad, transparencia y seguridad.

En conjunto, las plataformas digitales –y particularmente las SOFICO en el contexto colombiano– representan una pieza clave para la democratización del financiamiento, al ampliar las posibilidades de acceso al capital para emprendedores y empresas emergentes, fortalecer la protección del inversionista minorista y habilitar nuevas formas de participación colectiva en la economía. Su evolución hacia esquemas cada vez más complejos y tecnológicamente avanzados contribuye a consolidar el crowdfunding como un mecanismo legítimo, confiable y eficiente dentro del ecosistema financiero del país.

Tipologías complementarias y evolución del modelo

La expansión del *crowdfunding* ha dado lugar a la aparición de nuevas tipologías y modelos híbridos que amplían su alcance sectorial y su impacto económico. Una de las más relevantes es el crowdfunding de impacto, orientado a financiar proyectos con objetivos sociales o ambientales medibles[11]. Este modelo combina la búsqueda de rentabilidad con el propósito de generar valor social, canalizando recursos hacia organizaciones y empresas con fines sostenibles. Las plataformas de impacto aplican procesos de selección más rigurosos y promueven métricas de desempeño social junto con indicadores financieros.

El crowdfunding inmobiliario constituye otra modalidad en expansión, al permitir que múltiples inversionistas participen en proyectos de construcción, remodelación o adquisición de bienes raíces[12]. Este formato democratiza el acceso a un segmento históricamente reservado para grandes capitales y ofrece nuevas vías de inversión fraccionada con respaldo en activos tangibles.

Asimismo, se han desarrollado modelos híbridos, que integran elementos de las distintas categorías, combinando por ejemplo recompensas no

11 EVPA. (2021). Accelerating the SDGs - The role of crowdfunding in investing for impact. Impact Europe. Disponible en: https://www.impacteurope.net/sites/www.evpa.ngo/files/publications/Accelerating_the_SDGs-The_Role_of_Crowdfunding_in_investing_for_impact_2021.pdf

12 Shahrokhi, M., & Parhizgari, A. M. (2019). Crowdfunding in real estate: Evolutionary and disruptive. Managerial Finance. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/328955883_Crowdfunding_in_Real_Estate_Evolutionary_Disruptive

monetarias con retornos financieros o esquemas de participación flexible[13]. Estas variantes reflejan la adaptabilidad del *crowdfunding* a diferentes perfiles de inversionistas, tipos de proyectos y sectores económicos.

En su conjunto, estas nuevas modalidades evidencian la madurez y diversificación del modelo de financiación colectiva, que ya no se limita a emprendimientos individuales, sino que abarca proyectos empresariales, sostenibles, tecnológicos e incluso públicos. El *crowdfunding* se consolida así como un pilar complementario del sistema financiero digital, contribuyendo al desarrollo de un mercado de capitales más participativo, innovador e inclusivo en Colombia.

En conclusión, el crowdfunding constituye una expresión avanzada de la convergencia entre tecnología, finanzas e innovación social. Su evolución ha permitido transformar la forma en que se concibe la intermediación financiera, dando lugar a esquemas más abiertos, inclusivos y participativos. Al canalizar recursos de manera directa entre quienes necesitan financiación y quienes desean invertir o contribuir, este modelo amplía las oportunidades de acceso al capital, promueve la diversificación de las fuentes de financiamiento y fortalece la cultura de inversión ciudadana. En el contexto colombiano, el crowdfunding se proyecta como un componente estratégico del mercado de capitales digital, capaz de impulsar la formalización del ahorro, dinamizar el emprendimiento y contribuir a la construcción de un ecosistema financiero más competitivo, transparente y orientado al desarrollo sostenible.

13 SFC. (2024). ACTIVIDAD DE FINANCIACIÓN COLABORATIVA EN COLOMBIA 2024 (CROWDFUNDING). Disponible en: https://www.superfinanciera.gov.co/loader.php?idFile=1070437&lFuncion=descargar&lServicio=Tools2&lTipo=descargas

B. Diagnóstico:

¿Cuál es el panorama de inversión en Colombia?

Respuesta corta: El panorama de inversión en Colombia muestra un mercado en expansión pero con desafíos estructurales importantes. Si bien se ha diversificado con la aparición de vehículos institucionales y mecanismos alternativos como la financiación colaborativa, persisten limitaciones en profundidad y liquidez, concentración de actores y escasa competencia, especialmente en el mercado de valores. La regulación ha evolucionado para proteger a los inversionistas y ampliar el acceso, pero aún existen barreras para la participación de nuevos actores y para la integración de pequeños proyectos productivos. Adicionalmente, los costos de transacción, las restricciones de inversión de ciertos fondos y la limitada internacionalización del mercado restringen su dinamismo. En conjunto, aunque el ecosistema es más diverso, su consolidación requiere medidas que fortalezcan la inclusión, la eficiencia y la competitividad del sistema de inversión colombiano.

1. Mercado de capitales

El mercado de capitales colombiano enfrenta una paradoja estructural: a pesar de que la demanda de capital supera la oferta de valores, el sistema continúa siendo catalogado como poco profundo, concentrado y de baja liquidez. Esta situación limita su capacidad de canalizar ahorro hacia la inversión productiva, obstaculizando el desarrollo económico, la innovación empresarial y la competitividad del país.

El principal síntoma de esta debilidad es la reducida profundidad del mercado bursátil. En 2024, el valor de las acciones transadas representó apenas el 1,2 % del PIB, una cifra considerablemente inferior al 7,9 % registrado en 2010, lo que evidencia una contracción sostenida en la actividad del mercado accionario colombiano[14]. Esta brecha contrasta de manera significativa con los niveles observados en otras economías: Estados Unidos (146,0 %), China (186,1 %), Japón (183,4 %) y Brasil (41,7 %)[15]. La comparación pone de relieve la escala limitada y la escasa liquidez del mercado colombiano, factores que restringen su capacidad para atraer capital institucional o internacional y para canalizar financiamiento hacia proyectos empresariales de largo plazo.

14 SFC. (2025). ¿Cómo impulsar el mercado de capitales? Seminario Mercado de Capitales AMV - ANIF. Disponible en: https://www.linkedin.com/posts/superfinanciera_seminario-mercado-de-capitales-amv-anif-activity-7379537672685535232-vDRl?utm_source=share&utm_medium=member_desktop&rcm=ACoAAEZyTfABLMc2U6AFQTazhHqfo9I7U_BiKbs

15 Ibid.

El debilitamiento de la profundidad del mercado se ha visto acompañado por una contracción sostenida en el número de emisores listados en la BVC. Entre 2014 y 2024, el total de compañías cotizantes se redujo en 18 %, al pasar de 74 a 61, reflejando un proceso de deslistamiento progresivo y una casi total ausencia de nuevas emisiones públicas[16]. Esta dinámica ha limitado la renovación del universo de emisores, reduciendo la diversidad de instrumentos disponibles y restringiendo las oportunidades de inversión para los distintos segmentos del mercado.

Las causas de esta tendencia son múltiples y estructurales[17]. Por un lado, los altos costos de cumplimiento y carga regulatoria asociados a la condición de emisor público –que implican exigencias en materia de reportes financieros, auditorías, transparencia y gobierno corporativo– desincentivan particularmente la participación de empresas medianas. Por otro lado, el auge de fuentes alternativas de financiamiento, como los fondos de capital privado, el crédito bancario y las plataformas de capital colaborativo, ha desplazado parcialmente el rol del mercado de valores como canal primario de captación de recursos. Finalmente, las transformaciones tecnológicas y competitivas en distintos sectores productivos han impulsado a las empresas a optar por esquemas de financiamiento más flexibles, rápidos y menos expuestos al escrutinio público, profundizando el rezago del mercado bursátil frente a las nuevas dinámicas del capital empresarial.

Un aspecto especialmente relevante de esta situación es la desconexión entre la oferta y la demanda de valores. Pese a la reducción del número de emisores, la demanda por instrumentos financieros por parte de inversionistas institucionales y extranjeros supera ampliamente la oferta disponible. Este desbalance estructural ha generado una excesiva concentración de portafolios en pocos emisores, lo que aumenta el riesgo sistémico y reduce la competencia en la formación de precios.

La paradoja es clara: el mercado colombiano posee liquidez suficiente, pero carece de activos atractivos para canalizarla[18]. La ausencia de un flujo constante de nuevas emisiones restringe las oportunidades de inversión y reduce la eficiencia de asignación del sistema financiero en su conjunto. Así, mientras el ahorro institucional continúa creciendo, el mercado de capitales no logra cumplir plenamente su función esencial de intermediación entre el ahorro y la inversión productiva.

En síntesis, la situación actual revela un mercado con bases operativas sólidas pero con debilidades estructurales persistentes: baja profundidad, reducción del número de emisores y desconexión entre oferta y demanda de valores. Estos elementos explican en buena medida la necesidad de impulsar reformas regulatorias, incentivos tributarios y mecanismos de

16 Ibid.

17 Ibid.

18 Ibid.

integración regional –como el proyecto Nuam– que permitan revitalizar la dinámica del mercado y consolidar un ecosistema de capitales más líquido, competitivo e inclusivo.

Así, pese a esta expansión en el volumen de negociación durante 2024, esta evolución no se ha traducido en una mayor profundidad ni en una mejora sustancial de la liquidez estructural. El sistema continúa caracterizándose por una alta concentración en pocos instrumentos, una escasa diversificación de emisores privados y niveles de rotación limitados, lo que restringe su capacidad para canalizar recursos hacia nuevos proyectos productivos o fortalecer el financiamiento empresarial de largo plazo.

El panorama del mercado se centra en la renta fija donde la concentración en títulos soberanos domina la actividad. En 2024, el 82,77 % de las negociaciones se efectuó sobre Títulos de Deuda Pública (TES), mientras que los bonos privados representaron solo el 1,16 % del total[19]. Esta estructura refleja una fuerte dependencia del endeudamiento público como motor del mercado, en detrimento de la financiación corporativa. Las emisiones privadas, además de ser escasas, suelen concentrarse en plazos cortos y en un reducido número de emisores con alta calificación crediticia, limitando la profundidad y la liquidez de los mercados secundarios. Esta situación restringe las alternativas de inversión de largo plazo y reduce el atractivo del mercado para inversionistas internacionales.

El segmento de derivados financieros presenta una dinámica similar en términos de concentración y liquidez[20]. Los instrumentos sobre divisas constituyeron el 73,6 % de todas las operaciones, lo que denota un uso predominantemente cambiario de estos instrumentos y una escasa diversificación hacia coberturas de tasas de interés, commodities u otros activos financieros. Adicionalmente, el 99,86 % de las operaciones se realizó por registro –transacciones previamente pactadas entre las partes que solo se inscriben en el sistema y no forman precio–, mientras que solo el 0,14 % fue transaccional, es decir, negociada en libro de órdenes y con impacto real en la formación de precios y la liquidez. Esta desproporción evidencia un mercado con escasa negociación activa, poca profundidad y mínima participación de agentes que aporten liquidez. Esta estructura limita la capacidad del sistema para absorber choques de volatilidad y reduce la eficiencia del proceso de descubrimiento de precios.

Bajo este contexto, el debilitamiento del mercado de capitales colombiano no solo se refleja en la reducción del número de emisores locales, sino también en la creciente tendencia de las grandes empresas nacionales a

19 Asobolsa. (2024). Informe Mercado Capitales Diciembre 2024. Disponible en: https://asobolsa.org/wp-content/uploads/2025/07/InformeMercadodeCapitalesDiciembre2024.pdf

20 Ibid.

buscar fuentes de financiamiento en el exterior[21]. Ante la baja liquidez, los altos costos de emisión y la limitada profundidad del mercado doméstico, múltiples compañías de sectores estratégicos –energía, alimentos, transporte, infraestructura y tecnología– han optado por emitir bonos o buscar listamientos en plazas internacionales más dinámicas y con mayores volúmenes de capital disponible.

En los últimos años, este desplazamiento hacia mercados globales se ha intensificado[22]. Ecopetrol colocó USD 1.850 millones en bonos en la Bolsa de Nueva York (NYSE) con vencimiento en 2036; Grupo Nutresa emitió USD 2.000 millones en bonos sénior para refinanciar deuda en 2025; y Grupo Energía Bogotá lanzó una emisión internacional de USD 400 millones en bonos sostenibles con vencimiento en 2033. De igual forma, Avianca Group emitió USD 1.000 millones en notas sénior con vencimiento a 2030, mientras que ISA realizó una colocación de USD 330 millones en bonos listados en la Bolsa de Singapur (SGX). A estos casos se suman Colombina, que aprobó la emisión de USD 80 millones en la Bolsa Nacional de Valores de Costa Rica, y Rappi, que anunció su intención de salida a bolsa en Nueva York mediante una oferta pública inicial.

En conjunto, estas operaciones representan cerca de USD 7.145 millones, equivalentes a casi COP 28 billones, recursos que, de haberse canalizado a través del mercado local, habrían contribuido significativamente a su profundización, diversificación y dinamismo. Esta migración de capital corporativo al exterior evidencia tanto las limitaciones estructurales del sistema financiero nacional como la capacidad de las empresas colombianas para integrarse a los mercados internacionales. Sin embargo, también plantea interrogantes sobre la sostenibilidad de un modelo en el que la innovación y expansión empresarial dependen crecientemente de fuentes externas de capital.

Aunque acceder a mercados globales ofrece condiciones de liquidez y visibilidad superiores, esta estrategia no está exenta de riesgos. Experiencias recientes de empresas europeas que optaron por listarse en Estados Unidos muestran resultados dispares: cerca del 70 % cotiza actualmente por debajo de su precio inicial de salida a bolsa, con un rendimiento promedio de -9 %, inferior al 8 % registrado en los mercados europeos en el mismo periodo[23]. Este comportamiento sugiere que la búsqueda de capital en plazas extranjeras no garantiza mejores valoraciones ni estabilidad en el tiempo, y que el éxito de las emisiones depende de la solidez de los fundamentos empresariales y del contexto macroeconómico global.

---

21 SFC. (2025). ¿Cómo impulsar el mercado de capitales? Seminario Mercado de Capitales AMV - ANIF. Disponible en: https://www.linkedin.com/posts/superfinanciera_seminario-mercado-de-capitales-amv-anif-activity-7379537672685535232-vDRl?utm_source=share&utm_medium=member_desktop&rcm=ACoAAEZyTfABLMc2U6AFQTazhHqfo9I7U_BiKbs

22 Ibid.

23 Ibid.

Nuam: Integración regional que rompe barreras[24]

La integración de las bolsas de Chile, Colombia y Perú a través del proyecto Nuam (Nuevo Mercado) constituye una de las iniciativas más ambiciosas para profundizar, modernizar y dinamizar el mercado de capitales colombiano. Este esfuerzo regional busca conformar un mercado integrado, líquido y competitivo, capaz de atraer inversión extranjera, diversificar la base de emisores e inversionistas y fortalecer el papel de los mercados de valores como canal efectivo de financiamiento productivo. En esencia, Nuam pretende superar las limitaciones estructurales que han mantenido fragmentados y de baja profundidad a los mercados andinos, promoviendo un entorno más eficiente, transparente y resiliente que potencie la integración financiera y la competitividad regional.

Entre los principales beneficios esperados de esta integración destaca el aumento de la liquidez y la eficiencia operativa. La consolidación de las infraestructuras de negociación, compensación y liquidación permitiría aprovechar economías de escala, reduciendo costos de intermediación y transacción tanto para emisores como para inversionistas. Al eliminar duplicidades y aprovechar una infraestructura tecnológica común, se optimizarían los procesos de registro y liquidación de operaciones, mejorando la eficiencia sistémica y fortaleciendo la confianza en los mecanismos de mercado. Un entorno operativo más integrado, ágil y estandarizado incrementaría la competitividad del sistema financiero regional frente a otras economías emergentes.

Asimismo, Nuam puede convertirse en un motor de crecimiento económico, al ampliar las fuentes de financiamiento empresarial y facilitar el acceso a capital regional para empresas de diferentes tamaños y sectores. Un mercado de capitales más profundo y líquido permitiría diversificar los mecanismos de financiación y canalizar recursos hacia actividades productivas que hoy dependen principalmente del crédito bancario tradicional. Esta diversificación estimularía la inversión privada, la innovación y la competitividad empresarial, generando efectos multiplicadores sobre el empleo y la productividad, y contribuyendo así a un crecimiento económico más sostenido y equilibrado.

Otro impacto relevante se proyecta en la atracción de inversión extranjera de portafolio. Un mercado regional más amplio, integrado y armonizado puede mejorar la percepción de riesgo de los países participantes, aumentar la visibilidad de la región ante los inversionistas institucionales internacionales y facilitar la entrada de capitales de largo plazo. Una mayor

24 Esta sección se sustenta en su totalidad en el estudio de Cowan, K., & Pablo, P. (2025). Mercado de capitales y crecimiento: Rol de la Integración de Bolsas - nuam. Disponible en: https://www.nuam.com/integracion-bursatil-nuam-crecimiento-economico

participación de inversionistas no residentes fortalecería la resiliencia macrofinanciera, al diversificar las fuentes de ahorro y ampliar la base de tenedores de instrumentos locales, reduciendo la vulnerabilidad de los mercados ante choques externos. Este flujo adicional de inversión también contribuiría a una mejor formación de precios y a un mercado más profundo y estable.

Sin embargo, la consolidación de este mercado integrado enfrenta brechas estructurales significativas. La primera de ellas es la baja liquidez y alta concentración bursátil, ya que más del 60 % de las transacciones se concentra en las diez empresas más grandes, lo que limita la competencia, la rotación de activos y la formación eficiente de precios. A ello se suma la sequía de nuevas emisiones, especialmente en los segmentos de renta variable, donde tanto Colombia como Perú han registrado un número mínimo o nulo de ofertas públicas iniciales (IPOs) en la última década, reflejando una escasa dinámica emisora y un entorno poco propicio para la financiación de nuevas empresas a través del mercado.

En el plano operativo, los tres países muestran niveles desiguales de desarrollo e interoperabilidad de infraestructura. Persisten asimetrías en los sistemas de compensación, liquidación y custodia, lo que genera sobrecostos y fricciones que dificultan la integración plena. Además, las diferencias regulatorias, tributarias y de gobierno corporativo entre las jurisdicciones representan un obstáculo adicional para la convergencia regional, al crear condiciones dispares en el tratamiento de instrumentos, emisores e intermediarios. Estas brechas evidencian la necesidad de un marco común que asegure coherencia normativa y homogeneidad operativa en los tres mercados.

Para que los beneficios potenciales de Nuam se materialicen, es indispensable avanzar en una agenda de armonización institucional, regulatoria y tecnológica. En primer lugar, se requiere fortalecer la coordinación entre los supervisores financieros y los bancos centrales de los tres países, garantizando la equivalencia regulatoria y el reconocimiento mutuo de intermediarios, emisores e infraestructuras. De igual forma, el éxito del proyecto dependerá de la adopción progresiva de estándares internacionales en materia contable, de sostenibilidad y de gobernanza, siguiendo las directrices establecidas por organismos como IOSCO, ISSB, OCDE e IFRS, lo que aumentaría la transparencia y credibilidad del mercado integrado ante los inversionistas globales.

A ello se suma la necesidad de asegurar continuidad política e institucional, ya que la integración requiere estabilidad normativa y una visión compartida de largo plazo entre los países de la Alianza del Pacífico. Sin un compromiso sostenido, la convergencia podría diluirse ante cambios de gobierno o prioridades nacionales divergentes. Finalmente, será fundamental desarrollar mercados secundarios más líquidos y transparentes, en especial en instrumentos como repos, derivados y deuda corporativa,

que son pilares esenciales para consolidar la profundidad, eficiencia y competitividad del nuevo mercado regional.

En síntesis, Nuam representa una oportunidad estratégica para reposicionar el mercado de capitales colombiano dentro del contexto latinoamericano, fortaleciendo su capacidad para movilizar ahorro, financiar la inversión productiva y atraer capital internacional. No obstante, su éxito dependerá de la voluntad coordinada de los países participantes para cerrar las brechas estructurales existentes, avanzar hacia una armonización normativa y tecnológica efectiva, y consolidar una infraestructura integrada y confiable que fomente la confianza de emisores e inversionistas en un mercado verdaderamente regional, moderno y sostenible.

Desafíos Estructurales y Perspectivas de Desarrollo

El mercado de capitales colombiano continúa enfrentando un conjunto de limitaciones estructurales que han condicionado su profundidad, dinamismo y capacidad de financiar el desarrollo productivo del país. Estas restricciones, ampliamente documentadas por la Misión del Mercado de Capitales[25] y por las mesas técnicas lideradas por el Ministerio de Hacienda, la Superintendencia Financiera y el Banco de la República, evidencian un ecosistema con baja competencia, alta concentración y una estructura institucional que limita la innovación y la participación de nuevos actores.

Uno de los problemas más persistentes es la alta concentración del mercado, tanto en términos de emisores como de intermediarios, lo que reduce la competencia y mantiene elevados los costos de acceso para empresas e inversionistas. Este fenómeno se acentúa con una regulación basada en el tipo de institución y no en la función que desempeña, lo cual restringe la aparición de nuevos modelos de negocio, impide la convergencia tecnológica y dificulta la competencia entre intermediarios financieros tradicionales y plataformas digitales.

Adicionalmente, los incentivos desalineados en el sistema de pensiones, derivados del esquema de rentabilidad mínima y de los límites de inversión de las AFP, han restringido su rol como inversionistas institucionales activos en la financiación de proyectos empresariales o en la diversificación de portafolios hacia instrumentos de renta variable y deuda privada. A ello se suman los altos costos de estructuración de emisiones, que actúan como una barrera para que las medianas empresas accedan al mercado de valores, perpetuando la dependencia del crédito bancario como fuente predominante de financiamiento.

25 World Bank. (2020). Misión del Mercado de Capitales 2019 : Informe Final. https://documents1.worldbank.org/curated/en/998101621598113254/pdf/Informe-Final.pdf

Otro desafío estructural es la reducción de la base de inversionistas minoristas, reflejada en una caída cercana al 40 % en el número de accionistas entre 2012 y 2018. Esta deserción ha sido causada por episodios de pérdida de confianza, bajas rentabilidades, limitada educación financiera y ausencia de productos atractivos para el pequeño ahorrador. En paralelo, las distorsiones tributarias –particularmente el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) y el tratamiento de las ganancias de capital– desincentivan la negociación frecuente y fomentan el arbitraje hacia mercados extranjeros más competitivos.

Adicionalmente, el mercado colombiano sigue mostrando baja innovación en productos y una cultura bursátil débil, que impiden diversificar las opciones de ahorro financiero e integrar nuevos instrumentos como fondos cotizados (ETF), derivados, o emisiones temáticas. En conjunto, estos factores explican la limitada profundidad del mercado y la escasa participación del sector de valores en el financiamiento de largo plazo.

Las recomendaciones de la Misión del Mercado de Capitales y los avances de política implementados en los últimos años coinciden en la necesidad de una reconfiguración integral del mercado, orientada a fortalecer la competencia, mejorar la eficiencia y recuperar la confianza de los inversionistas. Este proceso de modernización debe basarse en un marco regulatorio por principios y riesgos, que permita mayor flexibilidad a los intermediarios y fomente la innovación en productos y servicios financieros, sin comprometer la estabilidad del sistema.

Una de las propuestas centrales es la creación de tres segmentos diferenciados de mercado –público, privado y "balcón"– diseñados para atender perfiles diversos de emisores y niveles de sofisticación. Este esquema busca ampliar la base de emisores, reducir los costos de acceso y permitir que empresas medianas y proyectos con impacto social o ambiental puedan financiarse a través de instrumentos adaptados a sus necesidades.

En el plano operativo, se promueve la eficiencia y modernización de infraestructuras, mediante la desmaterialización total de valores y la adopción del estándar T+2 para la liquidación de operaciones, lo que acercaría al país a las mejores prácticas internacionales. Asimismo, la creación de una mesa de trabajo permanente sobre liquidez y diversificación de emisores permitiría coordinar acciones entre los actores públicos y privados para mejorar la profundidad del mercado y su visibilidad internacional.

El desarrollo de emisiones temáticas y sostenibles constituye otro eje clave para posicionar a Colombia en el mercado global de bonos verdes, sociales y de sostenibilidad. Este segmento no solo canaliza recursos hacia proyectos con impacto ambiental y social positivo, sino que también amplía la base de inversionistas institucionales internacionales interesados en criterios ESG (ambientales, sociales y de gobernanza).

Por su parte, la implementación de esquemas de Open Banking y la apertura de datos financieros como bien público se perfilan como herramientas estratégicas para estimular la competencia y la innovación en los servicios financieros. Al facilitar el intercambio de información y la interoperabilidad entre instituciones, estos mecanismos pueden contribuir a reducir asimetrías de información, aumentar la transparencia y promover el acceso equitativo al mercado para nuevos participantes tecnológicos.

En suma, las reformas en curso y las perspectivas de desarrollo apuntan a un mercado de capitales más abierto, inclusivo y resiliente, capaz de canalizar de manera más eficiente el ahorro nacional hacia la inversión productiva. Su consolidación será determinante para fortalecer la competitividad del sistema financiero colombiano y para convertir al país en un nodo relevante dentro del ecosistema regional integrado que impulsa el proyecto Nuam.

2. Crowdfunding

El impacto internacional del crowdfunding

La evidencia internacional muestra que el crowdfunding ha dejado de ser una herramienta marginal de recaudación colectiva para convertirse en un mecanismo funcional dentro de los sistemas financieros contemporáneos. Su evolución ha sido especialmente visible en mercados donde la inversión de impacto, el emprendimiento social y las tecnologías digitales convergen. En estas jurisdicciones, las plataformas de crowdfunding no solo han ampliado el acceso al capital para segmentos excluidos, sino que han reconfigurado la arquitectura institucional de la financiación, introduciendo nuevos actores, redefiniendo roles y generando aprendizajes significativos para los reguladores. El crowdfunding se ha afirmado como un mecanismo con capacidad real para movilizar recursos, democratizar la inversión y proveer apoyo financiero y no financiero a empresas, comunidades y organizaciones que históricamente han enfrentado restricciones para financiar sus proyectos.

Uno de los elementos más destacados es su capacidad para democratizar la participación ciudadana en la financiación de proyectos económicos y sociales, gracias a la utilización de plataformas tecnológicas que permiten que individuos de ingresos medios puedan apoyar causas, invertir en emprendimientos o financiar organizaciones con propósito social (en adelante "SPO"). A diferencia de los mercados tradicionales, donde los requisitos de entrada son altos y los instrumentos son complejos, el crowdfunding permite que miles de pequeños aportantes actúen como inversores directos, configurando un nuevo tipo de intermediación basada en la confianza

distribuida y no únicamente en el análisis financiero especializado. Esta característica ha sido clave para que el crowdfunding funcione como una herramienta masiva de movilización de recursos.

El rol de estas plataformas se volvió aún más relevante tras la pandemia de COVID-19, cuando la brecha de financiamiento para los Objetivos de Desarrollo Sostenible en países en desarrollo se expandió de USD 2,5 billones a USD 4,2 billones[26]. La ampliación de esa brecha evidenció la necesidad de instrumentos flexibles capaces de canalizar capital hacia organizaciones que tradicionalmente no acceden a mercados de deuda o capital. En este contexto, las plataformas de impacto –aquellas que operan con lógica de inversión social y no simplemente de volumen de campañas– se consolidaron como vehículos que no solo captan recursos, sino que también evalúan rigurosamente su impacto potencial.

La literatura internacional destaca que una de las contribuciones más significativas del crowdfunding es su capacidad para introducir capital temprano en proyectos de impacto, particularmente en SPOs y emprendimientos en fase inicial[27]. Estos proyectos suelen enfrentar enormes dificultades al intentar acceder a financiamiento bancario debido a la falta de garantías, información histórica limitada o modelos de negocio que priorizan el impacto sobre el retorno inmediato.

Las plataformas de impacto, como Bolsa Social en España, operan como una especie de puente entre fases de desarrollo empresarial, permitiendo a proyectos emergentes construir tracción y validar su modelo[28]. Esta plataforma, por ejemplo, ha financiado 22 empresas de impacto vinculadas a ODS y ha movilizado 4,5 millones de euros, demostrando que el crowdfunding puede catalizar capital institucional: su trabajo contribuyó a la creación de un fondo de impacto de 20 millones de euros que complementa su oferta. La lógica subyacente es que la campaña de crowdfunding no solo aporta recursos, sino que también genera señales al mercado: prueba de aceptación, evidencia de demanda, demostración de capacidad de ejecución y percepción de legitimidad.

En los mercados emergentes y en regiones con bajos niveles de profundización financiera, el crowdfunding ha sido especialmente útil para enfrentar barreras estructurales. Iniciativas como PlusPlus, creada a partir de una colaboración entre Lendahand y Solidaridad, gestionan deuda de

---

26 EVPA. (2021). Accelerating the SDGs - The role of crowdfunding in investing for impact. Impact Europe. Disponible en: https://www.impacteurope.net/sites/www.evpa.ngo/files/publications/Accelerating_the_SDGs-The_Role_of_Crowdfunding_in_investing_for_impact_2021.pdf

27 Ibid.

28 Calzolari, D. (2020). Crowdfunding and social impact - La Bolsa Social. European Investment Bank. Disponible en: https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/Crowdfunding%20and%20social%20impact.pdf

alto riesgo para pequeños agricultores en África, Asia y América Latina[29]. Esta alianza muestra un aprendizaje clave: la colaboración entre plataformas basadas en subvenciones (donación) y plataformas de inversión permite generar flujos continuos de financiamiento, donde una SPO puede moverse progresivamente desde la filantropía hacia préstamos o inversiones según su madurez. Este enfoque integrador ha demostrado que el crowdfunding puede operar no como un mecanismo aislado, sino como parte de un ecosistema articulado de financiamiento mixto, donde actores públicos, privados, fundaciones y plataformas comparten riesgos y amplían la escala del impacto.

Una dimensión especialmente relevante del análisis internacional es el crowdfunding cívico, en el cual instituciones públicas utilizan plataformas para cofinanciar proyectos comunitarios. El caso de Crowdfund London[30] es uno de los ejemplos más documentados: el 90% de las campañas apoyadas alcanzó su objetivo –comparado con solo 52% de las campañas no respaldadas por el programa–, lo que evidencia el efecto catalizador de la participación pública. El 65% de los proyectos financiados a través del programa afirmaron que no habían logrado financiación por otras vías, lo que refuerza la idea de que el crowdfunding puede cubrir fallas de mercado allí donde las estructuras tradicionales no llegan. Además, el 51% de los proyectos obtuvo retroalimentación útil de la comunidad durante la campaña, lo que demuestra que la interacción con la multitud no se limita a la provisión de recursos, sino que también influye en la calidad del diseño y la implementación. Estos resultados muestran que la adopción institucional del crowdfunding no solo es viable, sino que puede generar modelos innovadores de gobernanza local basados en participación ciudadana y corresponsabilidad financiera.

La evolución regulatoria en otras jurisdicciones también aporta lecciones relevantes. La falta de coherencia regulatoria en la Unión Europea dificultó durante años la operación transfronteriza de las plataformas[31]. El enfoque fragmentado establecía requisitos distintos en cada país, generando duplicidades, altos costos de cumplimiento y barreras de entrada para plataformas que buscaban escalar. La entrada en vigor del régimen de European Crowdfunding Service Providers (ECSP) representa un cambio estructural al establecer un marco unificado para toda la UE, permitiendo

29 EVPA. (2021). Accelerating the SDGs - The role of crowdfunding in investing for impact. Impact Europe. Disponible en: https://www.impacteurope.net/sites/www.evpa.ngo/files/publications/Accelerating_the_SDGs-The_Role_of_Crowdfunding_in_investing_for_impact_2021.pdf

30 London Economic Action Partnership. (2021). Crowdfund London - Five years of empowering communities through civic crowdfunding. Disponible en: https://www.london.gov.uk/sites/default/files/crowdfund_london_report_web.pdf

31 EVPA. (2021). Accelerating the SDGs - The role of crowdfunding in investing for impact. Impact Europe. Disponible en: https://www.impacteurope.net/sites/www.evpa.ngo/files/publications/Accelerating_the_SDGs-The_Role_of_Crowdfunding_in_investing_for_impact_2021.pdf

que las plataformas autorizadas puedan operar en cualquier Estado miembro bajo un único registro y con estándares uniformes[32]. La expectativa es que la armonización impulsará la inversión transfronteriza, ampliará la base de inversores y facilitará la expansión de las plataformas, fortaleciendo su papel dentro del sistema financiero regional. La experiencia europea demuestra que un marco regulatorio fragmentado genera mercados pequeños, poco líquidos y con menores niveles de competencia, mientras que la armonización favorece la escala y el dinamismo.

Los aprendizajes internacionales también subrayan la importancia del financiamiento combinado (blended finance) como mecanismo central para dinamizar el crowdfunding. Fundaciones, organismos multilaterales, entidades públicas e incluso empresas han participado como inversionistas ancla en campañas, cubriendo entre 20% y 30% del monto requerido para activar la participación de la multitud[33]. Este mecanismo aumenta significativamente la probabilidad de éxito y mitiga el riesgo percibido por los inversores minoristas.

Asimismo, los esquemas de *match-funding*, en los cuales una institución iguala cada aporte ciudadano, se han consolidado como herramientas de apalancamiento que multiplican el capital privado; la evidencia indica que este tipo de mecanismos puede multiplicar hasta por cuatro la contribución inicial del sector público[34]. En el caso del crowdlending, los esquemas de garantías parciales se han identificado como instrumentos particularmente eficaces para movilizar capital, al reducir la exposición de los inversores individuales y facilitar la financiación de proyectos de alto impacto social en países en desarrollo.

A pesar de los resultados positivos, el análisis internacional revela desafíos estructurales significativos[35]. Uno de los más relevantes es la dificultad de encontrar un número suficiente de proyectos que ofrezcan tanto impacto como retornos financieros positivos, lo cual limita el universo de oportunidades invertibles. Esta escasez puede generar competencia entre plataformas, presionando sus modeloss de selección y aumentando el riesgo de financiar proyectos sin suficiente preparación. A esto se suma el riesgo reputacional: el fracaso de una SPO en cumplir metas financieras o de impacto puede perjudicar la confianza en la plataforma y, por extensión, en todo el sector. En mercados emergentes, estos riesgos se intensifican debido a la volatilidad de las divisas y los altos costos de transacción, lo que ha llevado a algunas plataformas a establecer alianzas con actores locales o mecanismos específicos para mitigar estas barreras prácticas.

La evidencia acumulada señala que las plataformas de impacto exitosas

32 Ibid.

33 Ibid.

34 Ibid.

35 EVPA. (2021) y London Economic Action Partnership. (2021)

no solo facilitan transacciones, sino que desarrollan procesos de diligencia debida más intensivos, orientados a asegurar que el impacto social esté alineado con el modelo económico[36]. Estas plataformas utilizan métricas y técnicas de medición de impacto que incluyen análisis de gobernanza, modelos de propósito, proyecciones sociales y seguimiento de indicadores. La transparencia en la divulgación de estos datos contribuye a fortalecer la confianza del ecosistema y permite que inversores, fundaciones y entidades públicas puedan evaluar los resultados de manera adecuada. La calidad del dato –su disponibilidad, precisión y periodicidad– se convierte así en un elemento central para la eficacia del crowdfunding como instrumento de política pública o como mecanismo de financiamiento sostenible.

Finalmente, las lecciones internacionales muestran que el éxito del crowdfunding depende de su capacidad para integrarse de forma complementaria dentro de los sistemas financieros y sociales, no como un sustituto de los mecanismos tradicionales, sino como una capa adicional que permite reducir brechas, diversificar fuentes y movilizar la participación ciudadana en la financiación del desarrollo[37]. Algunos aprendizajes son altamente transferibles: la importancia de marcos regulatorios armonizados, el rol catalizador del financiamiento mixto, la necesidad de estándares rigurosos de diligencia debida y medición de impacto, y la creación de ecosistemas colaborativos entre plataformas, fondos, fundaciones y sector público. Otros elementos, sin embargo, responden a contextos específicos –como la disponibilidad de fondos estructurales europeos o la capacidad institucional del sector público para actuar como inversor– y requieren adaptaciones cuidadosas antes de trasladarlos a nuevas jurisdicciones.

En conjunto, la experiencia internacional demuestra que cuando se articula correctamente, el crowdfunding es capaz de ampliar significativamente el acceso al capital, profundizar el financiamiento de impacto, fortalecer la participación ciudadana y catalizar reformas regulatorias orientadas a la innovación. Su adopción estratégica ofrece una oportunidad para construir mercados más inclusivos, transparentes y resilientes, siempre que se diseñe con una comprensión profunda de los riesgos, capacidades y dinámicas locales.

36 EVPA. (2021) y Calzolari, D. (2020)

37 EVPA. (2021). Accelerating the SDGs - The role of crowdfunding in investing for impact. Impact Europe. Disponible en: https://www.impacteurope.net/sites/www.evpa.ngo/files/publications/Accelerating_the_SDGs-The_Role_of_Crowdfunding_in_investing_for_impact_2021.pdf

En Colombia el mercado de crowdfunding ha venido evolucionando desde 2018. En el país el único tipo de *Crowdfunding* regulado en Colombia es el de inversión, al cual la normativa nacional lo ha denominado financiación colaborativa. La actividad de financiación colaborativa se reguló por primera vez en el país a través del Decreto 1357 de 2018, el cual le añadió el Libro 41, de la Parte 2 al Decreto 2555 de 2010. A través de este decreto, además de introducirse la actividad, se creó la figura de las Sociedades de Financiación Colaborativa (SOFICOs), las cuales son las únicas habilitadas (en conjunto con las bolsas de valores y los sistemas de negociación o registro de valores) para realizar dicha actividad. Asimismo, se introdujeron las figuras de los receptores (quien solicita el financiamiento) y aportantes (quien disponiendo de sus recursos realizan una inversión para otorgar el financiamiento); y se estableció que la financiación colaborativa debía realizarse a través de la emisión de valores de financiación colaborativa los cuales pueden ser representativos de capital social o de deuda. Sin embargo, esta regulación ha sido modificada en diversas ocasiones vista la necesidad de ampliar el acceso y el alcance de este mecanismo de financiamiento alternativo.

En primer lugar, esta fue modificada por el Decreto 1235 de 2020, el cual comprendía dentro de sus objetivos el incentivar el acceso a plataformas de financiación colaborativa. Para ello, el decreto mejoró las condiciones de acceso de los inversionistas desarrollando un marco de mayor eficiencia, transparencia y confianza. La medida más destacada que se adoptó fue la habilitación de las SOFICOs para administrar sistemas de registro de operaciones sobre los valores de financiación colaborativa que hayan sido emitidos a través de su propia plataforma. En ese sentido, se eliminó la prohibición de que los valores de financiación fueran negociados a través de sistemas de las propias SOFICOs. Asimismo, este decreto amplió el monto máximo susceptible de financiamiento a través de este mecanismo pasando de los 10.000 SMMLV a los 58.000 SMMVL para proyectos en los que participen aportantes calificados; y pasando de los 3.000 SMMVL a los 19.000 SMMLV en los que no. Finalmente, este decreto introdujo una serie de requisitos adicionales de cara a la protección de los inversionistas, solicitando más información a los receptores sobre sí y sobre sus proyectos.

En segundo lugar, la actividad de financiación colaborativa fue modificada por el Decreto 2105 de 2023, el cual introdujo dos cambios principales y otros menores. Por un lado, permitió que las SOFICOs prestasen parte de sus servicios financieros a través de corresponsales. En particular, se permitió que estas entidades, a través de sus corresponsales, pudiesen: recibir dinero fruto de la realización de operaciones autorizadas; entregar o recibir documentos o constancias de información; expedir y entregar extractos; y, finalmente, permitir la consulta de saldos. No obstante, no se les permitió la delegación en corresponsales de las actividades relacionadas

con la vinculación de aportantes y receptores de recursos. Por otro lado, se amplió la definición de receptor incluyendo patrimonios autónomos, fondos de inversión colectiva cerrada, fondos de capital cerrados y procesos de titularización; los cuales únicamente pueden financiarse a través de la emisión de títulos de deuda.

Adicionalmente, a través de este decreto se generaron otros cambios menores. Primero, se modificó el ámbito territorial de la financiación colaborativa, permitiendo que los receptores fuesen no residentes colombianos cuando el proyecto se desarrolle en su totalidad en territorio colombiano. Segundo, se obligó a las SOFICOs a reportar y actualizar a los operadores de información financiera la información relativa al nacimiento, modificación y extensión de las obligaciones surgidas de los proyectos productivos. Y tercero, habilitó a las SOFICOs para prestar servicios de publicidad para que los aportantes pudieran promocionar sus ofertas de compra y venta de valores de financiación colaborativa.

En tercer lugar, la regulación de esta actividad encontró su último cambio en el Decreto 34 de 2025, el cual pretendía ampliar aún más el acceso a financiamiento por parte de otros actores interesados en acceder a financiamiento productivo. Así, el decreto volvió a ampliar el concepto de receptor incluyendo a personas naturales para que estas pudieran estructurar proyectos productivos susceptibles de financiamiento. Para esos efectos se introdujeron los valores de financiación colaborativa representativos de deuda de persona natural, única modalidad a través de la cual se pueden financiar estos nuevos receptores y se establecieron una serie de reglas relativas a estas emisiones en el Título 6 del libro 41 en comento.

Puntualmente, a partir del decreto se introdujeron cuatro regulaciones puntuales sobre aspectos en los que difiere la financiación colaborativa de las personas naturales de la de los demás receptores contemplados. Así, se introdujeron nuevos requisitos de información agregando el documento de identidad, la descripción del perfil del receptor, la autorización para la consulta de historial crediticio, la dirección de notificaciones y el formato de vinculación donde se acepten los términos y condiciones. Asimismo, se modificaron los requisitos de información mínima de los valores incluyendo la autorización de la emisión firmada por el receptor, su documento de identidad y los estados financieros (en caso de que esté obligado a tenerlos). Finalmente, se alteraron los montos máximos por receptor (estableciendo un límite de 14.245,27 Unidades de Valor Básico (UVB)) y por aportante no calificado (agregando la regla de que estos no podrían financiar más del 10% del proyecto productivo, dejando la regla de que no pudiesen invertir más del 20% de sus ingresos).

A su vez, a través del anterior decreto también se modificó la noción de aportante permitiendo que no solo las personas (naturales o jurídicas) pudiesen invertir en estos valores, sino además los patrimonios autónomos, los fondos de inversión colectiva y los fondos de capital privado.

Como se comentó anteriormente, la financiación colaborativa en Colombia está regulada en el Libro 41 de la segunda parte del Decreto 2555 de 2010. Este se divide en 6 títulos, en los que se discuten: i) Disposiciones generales; ii) reglas aplicables a las SOFICOs y demás entidades que desarrollan actividades de financiación colaborativa; iii) reglas aplicables a los receptores de recursos y los proyectos productivos; iv) reglas aplicables a los aportantes; v) los valores emitidos por las en las entidades dedicadas al financiamiento colaborativo; y vi) las reglas puntuales aplicables a los valores de financiación colaborativa representativos de deuda de personas naturales. En esta sección se esquematiza el marco regulatorio y la normativa vigente en materia de financiación colaborativa.

En primer lugar, el título 1 discute las disposiciones generales. De esta manera, el título empieza introduciendo la actividad de financiación colaborativa, dando una definición de proyecto productivo como "aquel desarrollado por personas naturales, jurídicas con o sin ánimo de lucro, patrimonios autónomos, fondos de inversión colectiva cerrados, fondos de capital privado y procesos de titularización con el fin de obtener una rentabilidad económica a partir de actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios.". Asimismo, este establece las tres modalidades de financiación colaborativa, las cuales están estrechamente relacionadas con los valores de financiación colaborativa, los cuales pueden ser para personas jurídicas (valores representativos de capital social y representativos de deuda) o para personas naturales (valores representativos de deuda de personas naturales). Además, en este apartado se establece qué entidades están autorizadas para realizar actividades de financiación colaborativa, con lo cual se introducen a las SOFICOs (estableciendo sus requisitos orgánicos), que son las únicas autorizadas además de las bolsas de valores y los sistemas de negociación o registro de valores. Finalmente, este título delimita el ámbito territorial del decreto, dejando en claro que los receptores deben ser residentes en Colombia o estructurar proyectos productivos totalmente desarrollados en Colombia.

En segundo lugar, el título 2 plantea las reglas aplicables a las SOFICOs y demás entidades autorizadas para realizar la actividad de financiación colaborativa. En este apartado, por una parte, se establecen las funciones y deberes que estas entidades deben observar y, por otra parte, se plantea una serie de prohibiciones relacionadas a su actividad. Posteriormente, este título concretó las funciones y los deberes de estas entidades. En particular, se precisan las reglas aplicables a los procedimientos para la clasificación de proyectos, además de fijarse las pautas que estas entidades deben observar al diseñar sus reglamentos de funcionamiento. A su vez, el decreto fija las reglas aplicables al suministro, actualización y reporte de información, a los aportantes y receptores, respecto de los proyectos productivos y a los operadores de información financiera, respectivamente.

En tercer lugar, el título 3 del libro en comento plantea las reglas aplicables a los receptores de recursos y los proyectos productivos. En un inicio, este plantea los requisitos de información. Posteriormente, se establecen reglas sobre el monto máximo de financiación (el cual se discutió anteriormente), el número mínimo de aportantes y el plazo máximo de publicación. Sobre estos últimos aspectos se precisa que la normativa nacional faculta a las SOFICOs y demás entidades habilitadas para determinar el número mínimo de aportantes que un proyecto productivo debe tener; además, establece un plazo máximo de 6 meses desde la fecha de publicación del proyecto para la consecución de los fondos que viabilizan el proyecto que es un porcentaje de los recursos totales determinado por la entidad autorizada. Así, en caso de que no se llegue a este porcentaje los recursos no son entregados al receptor, sino que son devueltos a los aportantes dentro de los siguientes 30 días.

En cuarto lugar, el título 4 describe las reglas aplicables a los aportantes, de forma que empieza definiendo su concepto para luego regular su actividad. En ese sentido, el decreto los define como aquellos "que intervienen en cualquier operación de financiación que se lleve a cabo a través de las entidades autorizadas para realizar la actividad de financiación colaborativa con el fin de financiar proyectos productivos.". Es importante precisar que estos no solamente pueden ser personas naturales o jurídicas, también pueden serlo los patrimonios autónomos, los fondos de inversión colectiva y los fondos de capital privado. Adicionalmente, en este título se establece la información que las SOFICOs y demás entidades autorizadas deben solicitar a los aportantes para su vinculación.

Asimismo, la normativa establece la existencia de dos tipos de aportantes según las cualidades que estos tengan. Por un lado, se contempla a los aportantes calificados, definidos como todos aquellos que tengan por lo menos una de las siguientes características:

a. Un patrimonio igual o superior 10.000 SMMLV.

b. Ser titular de un portafolio de inversión en valores, distintos a valores de financiación colaborativa, igual o superior 5.000 SMMLV.

c. Tener la certificación de profesional del mercado como operador expedido por un organismo autorregulador del mercado de valores.

d. Tener la calidad de entidad vigilada por la SFC.

e. Ser un organismo financiero extranjero o una multilateral.

Por otro lado, se tiene a los inversionistas no calificados, que son todos aquellos que no cumplan con ninguna de estas características. La única distinción entre estos dos tipos de aportantes es de cara a los límites máximos de inversión, donde los aportantes no calificados presentan las limitaciones antes descritas, mientras que los aportantes calificados no.

En quinto lugar, el título 5 trata la normativa relativa a los valores emitidos en SOFICOs y demás entidades autorizadas, los cuales han sido denominados valores de financiación colaborativa. Este título se subdivide en tres capítulos que se estudian a continuación. Por un lado, el capítulo 1 reconoce la calidad de valores de los títulos representativos de deuda y de capital social que se emiten en esta actividad, y se establece los requisitos que deben observarse para su emisión. Por otro lado, el capítulo 2 establece la información que las SOFICOs y demás entidades autorizadas deben suministrar con anticipación a la emisión; además, este capítulo delimita la responsabilidad de las SOFICOs y demás entidades autorizadas respecto de la información sobre los valores y la responsabilidad de los receptores respecto a su veracidad y exactitud. Por último, el capítulo 3 regula la circulación de los valores, haciendo especial énfasis en los sistemas de negociación dispuestos por las mismas SOFICOs y demás entidades autorizadas. Este último capítulo también regula la circulación, cancelación, intermediación y registro de traspaso; a su vez, este establece una prohibición tajante en el sentido de negar la posibilidad de que estos valores sean negociados en el mercado principal o en el segundo mercado.

Finalmente, con las modificaciones del decreto 34 de 2025, al decreto se introdujo el título 6, el cual versa sobre la financiación colaborativa de personas naturales. En este se plantean requisitos puntuales de información para la emisión de valores representativos de deuda de persona natural reconociendo la realidad diversas de estos nuevos receptores. Asimismo, en este apartado se establece un monto máximo susceptible de financiamiento a través de esta modalidad de financiación colaborativa imponiendo un tope en los 14.245,27 UVB. Finalmente, se recuerda que este decreto introdujo nuevos límites máximos de inversión para los aportantes no calificados.

C. Propuestas para profundizar el acceso a instrumentos de inversión

Propuesta 1

Simplificación de la reportería de emisores de valores

Explicación:

El Sistema Integral de Información del Mercado de Valores (en adelante "SIMEV") concentra la información que los emisores deben reportar al Registro Nacional de Valores y Emisores (en adelante "RNVE") y a la Superintendencia Financiera de Colombia. Actualmente, los emisores enfrentan una carga excesiva de reportería derivada de múltiples guías, instructivos y formatos, que exigen la presentación de información periódica, relevante y de gobierno corporativo en diferentes módulos del SIMEV. Por ello, se propone simplificar y estandarizar los formatos y plazos de reportería, unificando módulos y eliminando cargas redundantes, con el fin de mejorar la transparencia, la accesibilidad y la inclusión en el mercado de valores colombiano.

Propuesta

Instruir al Gobierno Nacional en coordinación con la SFC a expedir un marco normativo que simplifique y estandarice la información presentada por los emisores al SIMEV y RNVE de la siguiente manera:

"***Artículo XX.*** *El Gobierno Nacional, en coordinación con la Superintendencia Financiera de Colombia, implementará un proceso de simplificación y estandarización de la reportería de emisores en el Sistema Integral de Información del Mercado de Valores (SIMEV), con el fin de eliminar duplicidades, reducir cargas administrativas y mejorar la eficiencia del cumplimiento regulatorio.*

Para este propósito, se revisarán los formatos, plazos y módulos de reporte, priorizando la interoperabilidad entre sistemas y la adopción de herramientas digitales que faciliten el envío automatizado de información, en especial para emisores pequeños y medianos, promoviendo la inclusión y transparencia en el mercado de valores colombiano."

Justificación

La complejidad y redundancia en la reportería exigida por el SIMEV ha generado una carga administrativa desproporcionada para los emisores, en especial, para las pequeñas y medianas empresas que buscan acceder al mercado de valores por las implicaciones prácticas que implica la modificación de sus esquemas de gobierno corporativo y políticas internas de cara a robustecerse y cumplir con los lineamientos normativos respectivos. Los procesos actuales implican la presentación simultánea de múltiples formularios y documentos con información duplicada o poco relevante, lo que incrementa los costos de cumplimiento y desincentiva nuevas emisiones.

Simplificar la reportería y optimizar los sistemas de información permitirá reducir costos operativos, agilizar los procesos de registro y fortalecer la transparencia al concentrar los reportes en formatos unificados y automatizados. Además, la interoperabilidad entre la SFC, la Bolsa de Valores de Colombia y los emisores fomentará la eficiencia y el acceso equitativo al mercado de capitales, contribuyendo a su profundización y dinamismo.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- SFC.

Propuesta 2

Mercado alternativo de financiamiento PYME

Explicación

Se propone la creación de un mercado alternativo de financiamiento para MiPymes, con reglas de acceso, revelación y supervisión más flexibles que las del mercado público tradicional. Este espacio permitiría a las pequeñas y medianas empresas emitir instrumentos de deuda o capital con menores costos de cumplimiento y mayor agilidad, facilitando su acceso al financiamiento formal. El objetivo es ampliar las fuentes de capital, impulsar la formalización empresarial y ofrecer a los inversionistas nuevas alternativas con riesgo y rentabilidad diferenciados.

Propuesta

Instruir al Gobierno Nacional, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, junto con la SFC y la URF a expedir la regulación pertinente para la creación del mercado alternativo de financiamiento para MiPymes de la siguiente manera:

***"Artículo XX.** El Gobierno Nacional, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Unidad de Regulación Financiera y la Superintendencia Financiera de Colombia, desarrollará un mercado alternativo de financiamiento para las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes).*

Este mercado tendrá reglas simplificadas de registro, revelación y supervisión, adecuadas a la escala y naturaleza de estas empresas, e incluirá mecanismos de emisión de instrumentos de deuda y capital con menores costos de cumplimiento.

La Superintendencia Financiera de Colombia establecerá los criterios de acceso, los umbrales de capitalización y las condiciones para la participación de inversionistas calificados y no calificados, garantizando transparencia, protección al inversionista y la inclusión de plataformas digitales para la negociación y divulgación de información".

Justificación

La creación de un mercado alternativo de financiamiento para MiPymes responde a una necesidad estructural del sistema financiero colombiano

consistente en ampliar el acceso al capital de empresas que, pese a su peso en la generación de empleo y productividad nacional, enfrentan barreras significativas para vincularse al mercado público de valores. Las exigencias actuales de revelación, gobierno corporativo y auditoría resultan desproporcionadas frente al tamaño y capacidad operativa de las pequeñas y medianas empresas, lo que limita su participación y perpetúa la dependencia del crédito bancario.

Un mercado alternativo, con reglas proporcionales, permitiría a las MiPymes acceder a recursos de largo plazo mediante emisiones simplificadas de deuda o capital, fortaleciendo su estructura financiera y su formalización. Este tipo de esquemas ha demostrado eficacia en jurisdicciones como Reino Unido (AIM), Chile (ScaleX) y España (BME Growth), donde la reducción de costos regulatorios y la adaptación de los requisitos de información han dinamizado la participación de empresas emergentes y fomentado la inversión privada nacional e internacional.

La implementación de un segmento de financiamiento especializado también beneficiaría al mercado de capitales en su conjunto, al aumentar la diversidad de emisores e inversionistas, ampliar la oferta de instrumentos de inversión y promover una cultura de ahorro e inversión más inclusiva. En particular, este mercado serviría como una etapa intermedia entre el financiamiento privado tradicional y la emisión pública plena, reduciendo asimetrías de información y generando un ecosistema más competitivo y transparente.

Asimismo, el uso de plataformas digitales para la negociación y divulgación de información facilitaría la trazabilidad y el acceso remoto, reduciendo los costos de intermediación y fomentando la interoperabilidad entre fintechs, fondos de inversión y agentes del mercado. En conjunto, estas medidas fortalecerían la estructura de financiamiento productivo, incentivarían la formalización empresarial y promoverían un entorno más equitativo y dinámico para el desarrollo económico del país.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- SFC.
- URF.

Propuesta 3

Simplificación en la remisión de información.

Explicación

La remisión de información a la SFC y al SIMEV presenta hoy altos niveles de redundancia, fragmentación y carga operativa. Diversos formatos solicitan información similar con estructuras distintas, lo que genera duplicidad de esfuerzos y eleva los costos de cumplimiento para emisores, intermediarios y entidades vigiladas. Esta dispersión también afecta la eficiencia institucional, al dificultar la trazabilidad y el análisis consolidado de los datos. La propuesta busca simplificar, unificar y digitalizar la reportería mediante una plataforma única de información estandarizada, con interoperabilidad entre sistemas y criterios uniformes de reporte, promoviendo eficiencia, transparencia y reducción de cargas administrativas.

Propuesta

Instruir a la SFC para realizar una depuración normativa sobre los formatos que deberán ser presentados por los emisores de la siguiente manera:

"***Artículo XX.*** *La Superintendencia Financiera de Colombia, en ejercicio de sus funciones legales, realizará una revisión integral de los formatos, reportes y obligaciones de remisión de información exigidos a los emisores de valores, con el fin de eliminar duplicidades, simplificar estructuras y estandarizar la presentación de información bajo un esquema digital único.*

La Superintendencia Financiera deberá, en un plazo no mayor a doce (12) meses, presentar una propuesta de racionalización de la reportería ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, orientada a reducir cargas operativas, fortalecer la eficiencia del sistema de supervisión y promover la adopción de herramientas tecnológicas interoperables entre los sistemas administrados por la SFC y el Sistema Integral de Información del Mercado de Valores (SIMEV)."

Justificación

La remisión de información al SIMEV y a la SFC presenta un alto grado de complejidad. La coexistencia de múltiples formatos, reportes y sistemas no interoperables obliga a los emisores a cargar información similar en diferentes plataformas, generando sobrecostos administrativos y riesgos de error o inconsistencia en los datos.

Un proceso de racionalización y estandarización permitiría alinear la reportería con los principios de eficiencia regulatoria, mejorando la trazabilidad de la información, reduciendo la carga de cumplimiento y facilitando la supervisión basada en riesgos. Además, la consolidación de la información en una sola plataforma digital interoperable fortalecería la transparencia, al permitir que inversionistas y autoridades accedan a datos actualizados y verificables sin duplicar esfuerzos.

Esta medida promueve un entorno regulatorio más proporcional, equitativo y adaptado a la capacidad operativa de los distintos emisores, en especial de las MiPymes que buscan acceder al mercado de capitales. Asimismo, contribuiría al cumplimiento de los objetivos de transformación digital del Estado y de modernización del mercado financiero colombiano, alineando al país con las mejores prácticas internacionales en supervisión inteligente y gestión de información financiera.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- SFC.
- URF.

Propuesta 4

Beneficios tributarios a la inversión colaborativa

Explicación

El acceso a financiamiento a través de plataformas de financiación colaborativa sigue siendo limitado por la ausencia de incentivos fiscales que estimulen la participación de inversionistas. A diferencia de otros instrumentos del mercado de capitales, las inversiones en valores de financiación colaborativa, ya sean de deuda o de capital, no cuentan con beneficios tributarios que compensen su mayor nivel de riesgo o fomenten la canalización de recursos hacia proyectos productivos. Esto reduce la competitividad de las SOFICOs y restringe la diversificación de fuentes de capital para las MiPymes y emprendedores. La creación de beneficios tributarios favorecería la inclusión de nuevos inversionistas y la

expansión de este mecanismo como alternativa legítima y eficiente de inversión y financiamiento.

Propuesta

Instruir al Gobierno Nacional a presentar un proyecto de ley que imponga la creación de incentivos tributarios para las inversiones realizadas mediante valores de financiación colaborativa de la siguiente manera:

"***Artículo XX.*** *El Gobierno Nacional, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presentará un proyecto de ley que contenga la creación de incentivos tributarios para las inversiones realizadas mediante valores de financiación colaborativa representativos de deuda o capital, emitidos por sociedades de financiación colaborativa vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.*

Los incentivos tributarios deberán consistir en deducciones o exenciones parciales sobre los rendimientos obtenidos, con el fin de promover la inversión en proyectos productivos, fortalecer la financiación de MiPymes y fomentar el desarrollo del mercado de financiación colaborativa en el país."

Justificación

La financiación colaborativa se ha consolidado como un instrumento innovador para canalizar recursos hacia proyectos productivos, especialmente de MiPymes y emprendedores con limitado acceso al crédito bancario. Sin embargo, su crecimiento se ha visto restringido por la baja participación de inversionistas, debido a la ausencia de estímulos fiscales que compensen los riesgos inherentes a este tipo de inversiones.

Incorporar beneficios tributarios a los rendimientos obtenidos en valores de financiación colaborativa, tales como deducciones en el impuesto sobre la renta o exenciones parciales, incentivaría la participación de personas naturales y jurídicas en este mercado, diversificando las fuentes de financiamiento empresarial y dinamizando la economía real.

Además, estos incentivos contribuirían a equilibrar el tratamiento fiscal frente a otros instrumentos del mercado de capitales, promoviendo una mayor equidad y competencia entre los diferentes vehículos de inversión. En conjunto, esta medida reforzaría la inclusión financiera, impulsaría la formalización empresarial y consolidaría la financiación colaborativa como una alternativa sostenible y complementaria al sistema financiero tradicional.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Congreso de la República.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- SFC.

Propuesta 5

Equity colaborativo con fondos de inversión

Explicación

Se busca eliminar la barrera normativa que impide a los fondos de inversión y de capital privado acceder a esquemas de financiación colaborativa como receptores de recursos. Actualmente, estos fondos solo pueden participar como inversionistas, lo que limita su capacidad de diversificar fuentes de fondeo y conectar con nuevos segmentos de aportantes. Permitir su financiación mediante instrumentos de deuda o participación emitidos a través de las SOFICO, ampliaría sus alternativas de capital, impulsaría el desarrollo de proyectos productivos y fortalecería el mercado de inversión alternativa.

Propuesta

Introducir y regular dicha posibilidad en los términos antes expuestos en (1) el Libro 41 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010, en el que se regula la actividad de Financiación Colaborativa, y (2) en el Libro 3 de la Parte 3 del Decreto 2555 de 2010, en donde se regulan los fondos de capital privado.

Justificación

La propuesta de habilitar a los fondos de inversión y fondos de capital privado para financiarse a través de las SOFICO responde a la necesidad de diversificar las fuentes de fondeo del mercado de capitales colombiano y de fortalecer los mecanismos de conexión entre inversionistas y proyectos

productivos. En la actualidad, estos fondos solo pueden participar como inversionistas dentro de las plataformas, pero no como receptores de recursos, lo que restringe su potencial de movilizar capital hacia sectores estratégicos, especialmente en emprendimientos, infraestructura, innovación y sostenibilidad.

Desde una perspectiva estructural, esta limitación genera una brecha innecesaria entre los vehículos institucionales de inversión y los mecanismos alternativos de financiación. Los fondos de capital privado, regulados en el Libro 3 de la Parte 3 del Decreto 2555 de 2010, tienen por finalidad canalizar recursos hacia proyectos productivos de alto impacto, pero su acceso a inversionistas minoristas o al público en general está mediado por el mercado tradicional, el cual presenta altos costos y exigencias de divulgación que restringen la entrada de nuevos capitales. La financiación colaborativa, por su parte, ha demostrado ser un canal eficiente, trazable y regulado para conectar directamente receptores e inversionistas, bajo esquemas de supervisión proporcionales y digitales.

La articulación entre ambos mecanismos permitiría consolidar un ecosistema de inversión más dinámico, inclusivo y competitivo. En primer lugar, ampliaría las fuentes de fondeo de los fondos, al permitir que personas naturales, jurídicas o patrimonios autónomos puedan participar en sus proyectos mediante la compra de valores de financiación colaborativa representativos de deuda o de participación. En segundo lugar, fortalecería la industria de financiación colaborativa al sumar actores institucionales con trayectoria y gobernanza sólida, incrementando la confianza del público y la liquidez de las plataformas. Finalmente, la medida contribuiría al desarrollo de un mercado de capitales más profundo y descentralizado, en línea con los objetivos de inclusión financiera, innovación y sostenibilidad definidos en la política pública del sector financiero colombiano.

En conjunto, la habilitación de los fondos de inversión como receptores de recursos en esquemas colaborativos no solo elimina una barrera regulatoria, sino que también impulsa la democratización del acceso al capital, fomenta la eficiencia en la asignación de recursos y fortalece la infraestructura digital del mercado financiero.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir un **Decreto** por el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- URF.
- SFC.

Propuesta 6

Creación de un esquema de valoración y calificación de emisores

Explicación

El acceso al financiamiento a través del crowdfunding enfrenta una barrera estructural: la falta de esquemas de valoración y calificación confiables que permitan evaluar objetivamente el riesgo y la viabilidad de las empresas que buscan recursos. Esta ausencia limita la participación de grandes fondeadores institucionales y fondos de inversión, que requieren parámetros estandarizados para invertir en instrumentos alternativos. Actualmente, el Decreto 034 de 2025 regula las plataformas de financiación colaborativa, pero no contempla un sistema de calificación adaptado a este tipo de emisores. La inexistencia de este mecanismo impide que el crowdfunding trascienda de inversiones de pequeños aportantes hacia vehículos institucionales, frenando su potencial para canalizar ahorro productivo y fortalecer el mercado de capitales.

Propuesta

Instruir al Gobierno nacional en coordinación con la SFC y la URF a expedir un marco normativo que regule el esquema de valoración y calificación de compañías que se financien a través del *crowdfunding* de la siguiente manera:

"Artículo XX. *El Gobierno Nacional, en coordinación con la Unidad de Regulación Financiera (URF) y la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), diseñará y pondrá en marcha un esquema de valoración y calificación de empresas que se financien a través de mecanismos de financiación colaborativa. Dicho esquema deberá definir metodologías proporcionales al tamaño, nivel de madurez y naturaleza de las empresas emisoras, incluyendo parámetros financieros, no financieros y de gobernanza, que faciliten la toma de decisiones de inversión por parte de inversionistas institucionales".*

Justificación

La creación de un esquema de valoración y calificación de emisores en el marco de la financiación colaborativa resulta fundamental para fortalecer la confianza de los inversionistas y promover la transparencia del mercado. En la actualidad, los valores emitidos por plataformas de *crowdfunding* no cuentan con metodologías homogéneas de evaluación, lo que limita el

acceso de empresas emergentes a inversionistas institucionales que exigen parámetros técnicos de riesgo y solvencia para realizar inversiones alternativas.

Este esquema permitiría estandarizar criterios de análisis financiero, de gobernanza y sostenibilidad de los emisores, similar a los mecanismos de calificación utilizados en el mercado público de valores conforme a lo dispuesto en el Decreto 2555 de 2010. Además, reduciría las asimetrías de información entre emisores y potenciales inversionistas, promoviendo decisiones más informadas y mitigando riesgos de pérdida o fraude.

Desde la perspectiva del desarrollo del ecosistema fintech, contar con un sistema de calificación contribuiría a ampliar la base de inversionistas y a canalizar recursos hacia empresas con alto potencial de crecimiento, pero actualmente excluidas del mercado de capitales tradicional. En consecuencia, la medida se alinea con los objetivos de inclusión financiera, fortalecimiento del financiamiento productivo y dinamización del mercado de valores alternativo.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- SFC.
- URF.

Propuesta 7

Crowdfunding como alternativa de capital para las fintech

Explicación

Se propone habilitar de manera expresa a las empresas de tecnología e innovación financiera para financiarse a través de mecanismos de financiación colaborativa regulada. La medida busca ampliar y diversificar las fuentes de fondeo disponibles para las fintechs, incluyendo aquellas dedicadas a la colocación de créditos, operaciones de factoring y confirming, que hoy enfrentan restricciones para acceder a capital flexible y competitivo bajo el marco vigente. Autorizarlas a participar como receptoras de recursos en plataformas de crowdfunding permitiría fortalecer

su capacidad de crecimiento, dinamizar la competencia frente a esquemas tradicionales de financiamiento y consolidar un ecosistema más robusto y alineado con las prácticas internacionales de financiamiento alternativo.

Propuesta

Instruir al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la URF, para que adelante las acciones regulatorias necesarias que permitan habilitar expresamente a las fintechs a financiarse mediante esquemas de financiación colaborativa de la siguiente manera:

*"**Artículo XX**. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera, deberá adelantar las acciones necesarias para habilitar expresamente a las empresas de tecnología e innovación financiera para acceder a esquemas de financiación colaborativa administrados por entidades vigiladas, conforme al marco previsto en el Decreto 1357 de 2018 y las normas que lo modifiquen o sustituyan.*

La reglamentación deberá permitir que las sociedades que desarrollan actividades de colocación de créditos, factoring y confirming puedan recibir recursos mediante mecanismos de financiación colaborativa, garantizando estándares de transparencia, gestión de riesgos, protección al inversionista y supervisión proporcional a la naturaleza de la actividad financiada."

Justificación

El acceso a capital es uno de los principales cuellos de botella para las fintechs en etapas tempranas y para aquellas que desarrollan actividades intensivas en fondeo, como la colocación de crédito, el factoring y el confirming. El marco vigente de financiación colaborativa se encuentra orientado principalmente al financiamiento de proyectos empresariales o productivos específicos y no contempla de manera expresa la posibilidad de que las empresas de tecnología e innovación financiera puedan utilizar estas plataformas como mecanismo directo de fondeo. Esto deja por fuera a un segmento significativo del ecosistema, que requiere esquemas flexibles y competitivos de financiación para expandir sus operaciones, incorporar nuevos productos y sostener procesos de crecimiento acelerado.

Habilitar a las fintechs como receptoras de recursos en esquemas de crowdfunding permitiría diversificar sus fuentes de financiamiento, reducir su dependencia de inversionistas institucionales o del sistema financiero tradicional y acercarlas a mecanismos más expeditos y eficientes de captación bajo supervisión. Esta medida también ampliaría la oferta de activos disponibles para los inversionistas minoristas y profesionales que

utilizan plataformas de financiación colaborativa, fortaleciendo el mercado y dinamizando el flujo de capital hacia actividades de alto potencial en materia de inclusión financiera, digitalización de pagos y crédito alternativo.

Además, la incorporación de estas empresas al régimen de financiación colaborativa puede contribuir a establecer reglas homogéneas de transparencia, revelación de información, gestión de riesgos y protección al inversionista, asegurando que el crecimiento del sector se dé bajo parámetros supervisados y acordes con buenas prácticas internacionales.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- URF.

Propuesta 8

SOFICOs como plataforma de inversión para capital privado

Explicación

Actualmente, los fondos de capital privado enfrentan barreras para acceder a mecanismos alternativos de financiamiento, limitando su capacidad de atraer inversionistas y diversificar fuentes de recursos. Permitir que estos fondos coloquen sus unidades de participación o instrumentos de deuda a través de las plataformas de las SOFICOs ampliaría su acceso al mercado, facilitaría la canalización de capital hacia proyectos productivos y fortalecería el ecosistema de financiación colaborativa. Esta medida promovería un mercado más dinámico, competitivo e inclusivo, integrando los fondos de capital privado en esquemas de inversión más accesibles y tecnológicos.

Propuesta

Agregar un artículo en el Libro 41 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010 para que los fondos de capital privado puedan actuar como receptores de inversión de la siguiente manera:

Redacción del Artículo 2.41.1.1.6. del Decreto 2555 de 2010 actual	Redacción del Artículo 2.41.1.1.6. del Decreto 2555 de 2010 propuesto
No existe	***Artículo 2.41.1.1.6. Fondos de capital privado como receptores en esquemas de financiación colaborativa. Los fondos de capital privado podrán participar como receptores de recursos a través de las plataformas administradas por las Sociedades de Financiación Colaborativa, mediante la emisión de valores de financiación colaborativa representativos de capital o de deuda, conforme a lo previsto en el presente libro.***

Justificación

La inclusión de los fondos de capital privado como receptores en plataformas de financiación colaborativa representa un paso estratégico para profundizar el mercado de capitales colombiano y dinamizar el acceso a recursos para proyectos productivos de alto impacto. Actualmente, la normativa limita la captación de recursos de estos fondos a inversionistas calificados o mediante mecanismos tradicionales, lo que restringe su capacidad de diversificación y dificulta la participación de nuevos aportantes interesados en instrumentos alternativos.

Al permitir que los fondos de capital privado coloquen sus unidades de participación e instrumentos de deuda en plataformas administradas por SOFICOs, se genera un doble beneficio. Por un lado, se amplían las fuentes de fondeo disponibles para el desarrollo de infraestructura, innovación tecnológica y emprendimientos de alto potencial. Por otro, se democratiza el acceso a inversiones en activos alternativos, permitiendo que personas naturales y jurídicas participen bajo esquemas regulados, transparentes y trazables.

Este modelo promueve la integración entre el ecosistema Fintech y el mercado de capitales, al aprovechar la infraestructura digital y la agilidad operativa de las SOFICOs. Asimismo, fortalece la financiación colaborativa como canal complementario de inversión institucional, estimula la competencia entre mecanismos de fondeo y diversifica las oportunidades para los inversionistas.

Desde la perspectiva macroeconómica, la medida puede contribuir a canalizar ahorro interno hacia sectores productivos, reducir la dependencia de la financiación bancaria y aumentar la resiliencia del sistema financiero. Además, fomenta la inclusión financiera avanzada, al permitir que inversionistas no tradicionales accedan a instrumentos antes reservados a grandes fondos institucionales, bajo un marco de supervisión prudencial y estándares de divulgación que garantizan la protección del inversionista y la transparencia del mercado.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir un **Decreto** por el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- URF.
- SFC.

Propuesta 9

Asesoría independiente para financiación colaborativa

Explicación

Actualmente, las plataformas administradas por las SOFICOs no cuentan con un esquema formal que permita a los inversionistas acceder a asesoría independiente sobre los proyectos productivos publicados. Esto limita la transparencia y la calidad de la toma de decisiones, incrementando el riesgo de asimetrías de información.

La incorporación de la figura de "asesoría independiente" al marco regulatorio de la financiación colaborativa permitiría profesionalizar este ecosistema, alineándolo con estándares internacionales. Bajo este modelo, personas naturales o jurídicas certificadas por el AMV podrían brindar orientación imparcial sobre riesgos, rendimientos y viabilidad de los proyectos ofertados en las plataformas. Con ello, se fortalecería la confianza de los inversionistas, se elevaría la calidad del mercado y se contribuiría al crecimiento sostenible del crowdfunding como mecanismo alternativo de inversión.

Propuesta

Introducir y regular dicha posibilidad en los términos antes expuestos en (1) el Libro 41 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010, en el que se regula la actividad de Financiación Colaborativa y (2) en el cuerpo e iniciativas normativas que está preparando el AMV, la SFC y otros agentes del mercado.

Justificación

La incorporación de la figura de "asesoría independiente" dentro del marco de la financiación colaborativa representa un paso fundamental para fortalecer la transparencia, la confianza y la profesionalización del ecosistema de inversión alternativa en Colombia. Actualmente, los inversionistas que participan en plataformas administradas por las SOFICOs deben tomar decisiones con base en información divulgada por los receptores o las propias plataformas, sin contar con mecanismos formales de acompañamiento o análisis objetivo que les permitan evaluar la viabilidad financiera y el perfil de riesgo de los proyectos. Esta carencia genera asimetrías de información que pueden afectar la eficiencia del mercado y limitar la participación de inversionistas menos sofisticados.

La figura de "asesor independiente", actualmente en desarrollo por el AMV y la SFC, ofrece una oportunidad idónea para llenar este vacío. Extender su alcance al ámbito de la financiación colaborativa permitiría que profesionales certificados, sin conflicto de interés con las plataformas o los receptores, brinden orientación técnica y personalizada sobre las oportunidades de inversión disponibles. Esto no solo mejoraría la protección del inversionista, sino que también elevaría los estándares de gobernanza y buenas prácticas en las SOFICOs.

Adicionalmente, esta medida fortalecería la credibilidad del mercado frente a inversionistas institucionales y minoristas, fomentando una participación más informada y diversificada. La experiencia internacional muestra que la asesoría independiente es un componente clave para consolidar ecosistemas de crowdfunding sostenibles y seguros, al promover decisiones de inversión basadas en información verificada, análisis comparativos y evaluación de riesgos. Su implementación también contribuiría a prevenir prácticas inadecuadas o recomendaciones sin sustento técnico, que podrían poner en riesgo la estabilidad del sistema o la confianza del público.

En conjunto, la inclusión de la asesoría independiente en el marco de la financiación colaborativa fortalecería la arquitectura regulatoria del mercado colombiano, impulsaría la profesionalización de los actores que lo

integran y generaría un entorno de inversión más transparente, competitivo y alineado con las mejores prácticas internacionales.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir un **Decreto** por el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- URF.
- SFC.

Propuesta 10

Publicidad inteligente para las SOFICOs

Explicación

Permitir que las SOFICO puedan realizar gestiones de mercadeo y publicidad parametrizados con el propósito de poner de presente a sus clientes proyectos de financiación colaborativa específicos que son impulsados por compañías que acceden a sus plataformas de financiación colaborativa, según las directrices, parámetros y expectativas que definan sus clientes. Con esto, los clientes de las SOFICO podrían recibir de éstas información de proyectos de financiación colaborativa específicos que consideren que responden a los intereses y necesidades de inversión de los clientes, según la información que los clientes suministren a las SOFICO para el efecto.

Propuesta

Introducir y regular dicha posibilidad en los términos antes expuestos en el Libro 41 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010, en el que se regula la actividad de Financiación Colaborativa.

Justificación

La realidad del mercado y la forma en la que han operado las plataformas de las Sociedades de Financiación Colaborativa – SOFICO durante los últimos años, han demostrado que la gran mayoría de los inversionistas que buscan invertir sus recursos a través de ellas no cuentan con los

conocimientos técnicos ni con la experiencia suficiente para decidir, de acuerdo con sus perfiles y expectativas de inversión, en cuáles proyectos productos específicos invertir a través de las plataformas de las SOFICO.

Este fenómeno genera que las personas prefieran, en algunas ocasiones, no invertir sus recursos o que tomen decisiones de inversión que no son concordantes con sus expectativas y necesidades. En consecuencia, el sector real de la economía colombiana y, en particular, las Mipymes dejan de recibir recursos que podrían favorecer su crecimiento, desarrollo y consolidación, evitando a su vez que las personas en Colombia puedan acceder a oportunidades de ahorro e inversión con las que logren consolidar mejores condiciones económicas en el mediano plazo.

Esta propuesta normativa permitiría que aquellas SOFICO que así lo deseen –como expertos en la valoración de los proyectos productivos que se ofrecen por intermedio de sus plataformas–, puedan adelantar gestiones de mercadeo y publicidad parametrizados con el propósito de poner de presente a sus clientes proyectos de financiación colaborativa específicos que son impulsados por compañías que acceden a sus plataformas de financiación colaborativa, según las directrices y parámetros que definan sus clientes y, más importante, atendiendo el perfil de riesgo y expectativas de ahorro e inversión de esas personas inversionistas.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir un **Decreto** por el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- URF.
- SFC.

Propuesta 11

Integración de Fondos de Inversión como instrumentos de pago

Explicación

Los Fondos de Inversión Colectiva abiertos sin pacto de permanencia (en adelante "FICs") presentan procesos ineficientes de cash-in y cash-out, pues la mayoría de Sociedades Administradoras no cuentan con infraestructura para procesar las inversiones y liquidaciones de inversiones de forma inmediata. En muchos casos, los inversionistas deben enviar comprobantes para que la Sociedad Administradora realice las conciliaciones manuales, lo que reduce la competitividad de invertir en estos vehículos frente a depósitos de entidades financieras tradicionales.

Esta asimetría limita su adopción como alternativa transaccional dentro del SPBV. Incluir expresamente los fondos de inversión dentro de la definición regulatoria de "medio de pago" solucionaría este desbalance, permitiría procesamientos más eficientes y habilitaría que estos productos compitan en igualdad de condiciones con los depósitos, sin afectar su naturaleza de inversión ni los objetivos de liquidez del mercado de valores.

Propuesta

Modificar el numeral 13 del artículo 2.17.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010 para incluir las inversiones en FICs como Medios de Pago, de la siguiente manera:

Redacción del Artículo 2.17.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010 actual	Redacción del Artículo 2.17.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010 propuesto
*"**ARTÍCULO 2.17.1.1.1. Definiciones.** Para efectos del presente Libro se adoptan las siguientes definiciones:* *(...)* *13. Medio de pago: Producto de depósito, tal como cuenta de ahorros, cuenta corriente o depósito electrónico, o cupos de crédito con cargo al cual se ejecutan las órdenes de pago o transferencia de fondos."*	*"**ARTÍCULO 2.17.1.1.1. Definiciones.** Para efectos del presente Libro se adoptan las siguientes definiciones:* *(...)* *13. Medio de pago: Producto de depósito o **inversión**, tal como cuenta de ahorros, cuenta corriente, **Fondos de Inversión Colectiva** o depósito electrónico, o cupos de crédito con cargo al cual se ejecutan las órdenes de pago o transferencia de fondos."*

Justificación

La inclusión expresa de los FICs abiertos sin pacto de permanencia dentro de la definición de "medio de pago" establecida en el artículo 2.17.1.1.1 del Decreto 255 de 2010, corrige una asimetría estructural que hoy afecta su competitividad frente a los productos de depósito. Actualmente, el proceso de ingreso y salida de recursos en FICs suele requerir validaciones manuales y tiempos de procesamiento prolongados por parte de las Sociedades Administradoras, lo que contrasta con la inmediatez propia de las cuentas de ahorro, corrientes o depósitos electrónicos. Esta diferencia operativa desincentiva el uso de los FICs como instrumentos transaccionales y limita su integración al ecosistema de pagos digitales, pese a que cuentan con liquidez suficiente y un régimen prudencial adecuado para soportar operaciones de pago de bajo valor.

A nivel de política pública, la habilitación de los FICs como instrumentos de pago tiene efectos positivos directos en inclusión financiera, diversificación de mecanismos transaccionales y profundización del mercado de capitales. Permite que los inversionistas utilicen un vehículo que ya conocen para realizar pagos inmediatos, reduce fricciones entre los segmentos bancario y de inversión, y fomenta mayor competencia en la provisión de servicios transaccionales. Además, amplía las alternativas para el manejo de liquidez de los hogares y empresas, dinamiza la demanda por productos de inversión de corto plazo y contribuye a un ecosistema de pagos más interoperable, eficiente y alineado con las mejores prácticas internacionales de integración entre mercado de valores y sistemas de pago.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir un **Decreto** por el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- URF.
- SFC.

Propuesta 12

Lineamientos de comunicación financiera en entornos digitales

Explicación

La ausencia de reglas claras sobre la comunicación de contenidos financieros en redes sociales y plataformas digitales ha permitido la aparición de fininfluencers que operan sin estándares de idoneidad, revelación de riesgos o gestión de conflictos de interés. Mientras los intermediarios vigilados deben cumplir obligaciones estrictas de transparencia y conducta, estos nuevos actores emiten recomendaciones o promocionan productos de alto impacto sin responsabilidad profesional ni supervisión, exponiendo a los inversionistas retail a información sesgada, engañosa o abiertamente riesgosa.

La experiencia internacional demuestra que este fenómeno requiere intervención regulatoria. Jurisdicciones como Reino Unido, Francia, Australia, México, Chile y Brasil han adoptado guías y obligaciones específicas para distinguir entre educación financiera, publicidad y asesoría; exigir revelaciones claras; y regular la promoción de productos complejos. La falta de un marco equivalente en Colombia mantiene un vacío que afecta la integridad del mercado de valores y amplía la brecha entre actores regulados y aquellos que operan informalmente.

Propuesta

Instruir al Gobierno Nacional para que, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la URF y la SFC expidan un marco regulatorio para la promoción y publicidad de productos y servicios financieros por parte de personas naturales en entornos digitales de la siguiente manera:

"***Artículo XX.*** *El Gobierno Nacional, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera -URF- y la Superintendencia Financiera de Colombia, deberá expedir un marco normativo que regule la elaboración, difusión y promoción de contenidos financieros en medios digitales y redes sociales. Dicho marco deberá establecer estándares mínimos de transparencia, idoneidad, gestión de conflictos de interés y divulgación de riesgos aplicables a personas naturales o jurídicas que generen, promocionen o difundan información o recomendaciones relacionadas con productos o servicios del mercado de valores.*"

Justificación

La ausencia de un marco regulatorio aplicable a la comunicación de contenidos financieros en entornos digitales ha creado un vacío que afecta la protección del inversionista y la integridad del mercado de valores. Aunque el artículo 31 de la Ley 964 de 2005 establece que solo los intermediarios registrados pueden ser admitidos como miembros de un organismo de autorregulación y que las personas vinculadas a intermediarios están sujetas a normas disciplinarias, esta disposición se limita al ámbito tradicional del mercado y no cubre a los actores que hoy influyen masivamente en decisiones de inversión a través de redes sociales y plataformas digitales. En la práctica, esto permite que personas sin registro, sin estándares de idoneidad y sin obligaciones de revelación de información emitan recomendaciones que pueden percibirse, de manera equivocada, como asesoría profesional, generando riesgos de desinformación, manipulación y conflictos de interés ocultos.

La experiencia internacional demuestra que este fenómeno requiere medidas explícitas. En jurisdicciones como Reino Unido, Francia, Australia, México, Chile y Brasil, los reguladores han desarrollado guías y normas que distinguen entre educación financiera, publicidad y asesoría; exigen advertencias claras de riesgos; regulan la promoción de productos complejos; y obligan a transparentar incentivos o contenidos pagados.

Algunos reguladores incluso imponen responsabilidades directas a los intermediarios sobre la conducta de los influencers que contratan, reconociendo el impacto estructural de estos canales en el comportamiento de los inversionistas minoristas. Estas medidas buscan preservar la integridad del mercado y evitar que la asesoría informal compita en condiciones desiguales con la intermediación regulada.

En este contexto, la adopción de lineamientos normativos específicos para contenidos financieros digitales permitiría cerrar brechas entre lo regulado y lo informal, asegurar que quienes influyen en decisiones de inversión cumplan estándares mínimos de responsabilidad, y reforzar la confianza en el mercado de valores. Al establecer criterios claros de conducta, divulgación y transparencia, el país avanzaría hacia prácticas alineadas con estándares internacionales y respondería a los desafíos contemporáneos de comunicación financiera en entornos digitales.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- URF.
- SFC.

Propuesta 13

Reglas uniformes para actividades de intermediación en valores

Explicación

El artículo 2.9.7.1.1 del Decreto 2555 de 2010 define la administración de portafolios de terceros y establece límites estrictos sobre los activos admisibles y la estructura operativa de esta actividad. La norma restringe los portafolios administrados por sociedades comisionistas de bolsa a un conjunto específico de instrumentos –valores inscritos en el RNVE, participaciones en fondos de inversión colectiva, ciertos valores extranjeros, divisas y derivados– y, adicionalmente, prohíbe que un portafolio tenga más de un titular. Aunque estas reglas fueron diseñadas para otorgar seguridad y simplicidad a la actividad, hoy generan una asimetría significativa frente a otros vehículos de inversión que cumplen funciones económicas equivalentes.

La coexistencia de figuras como la administración de portafolios de terceros y los contratos fiduciarios de inversión, que comparten la finalidad de gestionar recursos de terceros bajo lineamientos definidos por el cliente, pero están sometidos a restricciones distintas, crea desigualdades competitivas y limita el desarrollo de productos eficientes, diversificados y accesibles. En la práctica, esta fragmentación normativa afecta la capacidad de las sociedades comisionistas para ofrecer soluciones comparables a las fiduciarias, restringe la innovación en la estructuración de portafolios y dificulta que inversionistas no institucionales accedan a alternativas ajustadas a sus necesidades. Por ello, se requiere avanzar hacia reglas uniformes para actividades de intermediación que desempeñan la misma función económica dentro del mercado de valores.

Propuesta

Instruir al Gobierno Nacional para que, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la URF y la SFC actualicen y flexibilicen el régimen aplicable a la administración de portafolios de terceros de la siguiente manera:

*"**Artículo XX.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera - URF, deberá adelantar las acciones regulatorias necesarias para actualizar y flexibilizar el régimen aplicable a la administración de portafolios de terceros previsto en el Decreto 2555 de 2010, con el propósito de mejorar la eficiencia operativa, ampliar las alternativas de inversión disponibles y promover una mayor profundización del mercado de capitales.*

La regulación que se expida en cumplimiento de este artículo deberá incorporar, como mínimo, disposiciones orientadas a:

a. *Ampliar de manera progresiva los activos admisibles para los portafolios administrados, conforme a criterios de gestión prudencial del riesgo y desarrollo del mercado.*

b. *Revisar las condiciones operativas y estructurales de la actividad para permitir esquemas más competitivos y acordes con las dinámicas actuales de intermediación en valores.*

c. *Facilitar la participación de inversionistas no institucionales mediante mecanismos que incentiven el acceso, diversificación y eficiencia en la administración profesional de recursos.*

d. *Implementar esquemas de supervisión proporcional, ajustados a la complejidad y naturaleza de los portafolios administrados."*

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley** por el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Congreso de la República.
- SFC.
- URF.

VIII.

Seguros en movimiento:

Intermediación digital y sostenibilidad del sistema

A. Explicación:

¿Cuáles son las formas de comercialización de los seguros en Colombia?

Respuesta corta: En Colombia, la comercialización de seguros combina canales tradicionales y digitales bajo un marco regulado. Históricamente, las aseguradoras han vendido de forma directa, a través de su propia fuerza comercial, o indirecta, mediante intermediarios autorizados: agentes (personas naturales que representan a una aseguradora), agencias (personas jurídicas con mayor autonomía) y corredores (sociedades independientes que asesoran al cliente y no representan a una compañía específica). A esto se suman figuras como la bancaseguros, que permite el uso de redes físicas y tecnológicas de entidades financieras para vender seguros, y los corresponsales de seguros, autorizados desde 2015 para que comercios, empresas de servicios o puntos de recaudo participen en la distribución de productos sencillos, estandarizados y masivos. Más recientemente, las Insurtech han dinamizado este ecosistema al incorporar plataformas digitales, motores de decisión y analítica de datos, abarcando distintos eslabones del ciclo asegurador, lo que ha ampliado el acceso, mejorado la experiencia del usuario y diversificado los canales de comercialización en el país.

El término "Insurtech" proviene de la combinación de los vocablos en inglés "insurance" (seguros) y "technology" (tecnología), y se refiere al conjunto de innovaciones tecnológicas aplicadas al sector asegurador con el objetivo de transformar, optimizar y ampliar las capacidades de esta industria. En términos generales, las Insurtech representan una nueva generación de actores que incorporan herramientas digitales y modelos de negocio disruptivos en la cadena de valor del aseguramiento, habilitando procesos más ágiles, experiencias más personalizadas y una mayor accesibilidad a productos de protección financiera.

Las soluciones Insurtech abarcan distintos eslabones del ciclo asegurador. Esto incluye tecnologías para la recolección automatizada de datos en las declaraciones de asegurabilidad, motores de decisión algorítmica para la suscripción de pólizas, plataformas digitales de distribución e intermediación, así como sistemas de verificación y gestión de siniestros apoyados

en inteligencia artificial, big data y herramientas de analítica predictiva. Estas innovaciones no solo generan eficiencias operativas dentro de las compañías aseguradoras, sino que también mejoran significativamente la experiencia del usuario final, al permitir procesos más rápidos, menos burocráticos y con mayor transparencia.

En el contexto colombiano, la vertical de Insurtech ha tenido un desarrollo progresivo, con un foco inicial en la comercialización e intermediación digital de seguros. De acuerdo con la caracterización del ecosistema, la totalidad de las empresas identificadas como Insurtech en el país actúan como intermediarios, mientras que aproximadamente el 50% también desempeña funciones aseguradoras, asumiendo directamente los riesgos cubiertos por las pólizas[1]. Asimismo, cerca de la mitad de estas compañías funciona como distribuidores digitales, es decir, utilizan plataformas tecnológicas para conectar al consumidor final con los productos de diferentes compañías aseguradoras.

Desde el punto de vista legal, la actividad aseguradora en Colombia se encuentra sometida a un régimen especial por tratarse de una actividad de interés público, tal como lo establece el artículo 335 de la Constitución Política. Esto implica que tanto las funciones de aseguramiento como las de intermediación y comercialización están sometidas a estrictos controles regulatorios y de supervisión, particularmente por parte de la SFC. El marco normativo relevante se encuentra principalmente en el EOSF, el Código de Comercio y el Decreto 2555 de 2010, que constituye el compendio reglamentario del sector financiero, asegurador y del mercado de valores.

Históricamente, la comercialización de seguros en Colombia se ha estructurado bajo dos formas: directa, mediante la fuerza de ventas propia de las aseguradoras, o indirecta, a través de intermediarios debidamente autorizados. Entre estos intermediarios se encuentran tres figuras tradicionales con características jurídicas y funcionales diferenciadas:

- **Los agentes de seguros[2],** que son personas naturales, usualmente vinculadas laboralmente con una aseguradora, y que actúan como representantes directos de esta ante el consumidor.

- **Las agencias de seguros[3],** constituidas como personas jurídicas bajo la forma de sociedades de responsabilidad limitada, que también actúan como representantes de la aseguradora, aunque con mayor autonomía operativa que los agentes individuales.

---

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

2 Artículo 41 EOSF.

3 Artículo 101 Ley 510 de 1999.

› **Los corredores de seguros,** definidos por el artículo 1347 del Código de Comercio como sociedades anónimas cuyo objeto exclusivo es promover, intermediar y renovar contratos de seguro entre asegurados y aseguradoras, sin representar a una compañía en particular. Estos deben estar inscritos y supervisados por la SFC. estos se encargan de entender las necesidades del consumidor financiero y, con base a ellas, dar recomendaciones sobre qué producto es más conveniente para este.

Tanto los agentes y agencias como los corredores se encuentran habilitados para intermediar en todos los ramos de seguros, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos por la normativa vigente. Su regulación particular se encuentra en diversos artículos del EOSF, así como en la Ley 65 de 1996 y la Ley 510 de 1999, que definen las condiciones estructurales, operativas y de supervisión de estas figuras.

Con el tiempo, y ante la necesidad de ampliar los canales de distribución y masificar el acceso a productos de seguros, el ordenamiento jurídico colombiano introdujo nuevas modalidades contractuales de intermediación. Un hito clave fue la promulgación de la Ley 389 de 1997, que formalizó la figura de banca seguros y estableció dos contratos específicos: el contrato de uso de red de oficinas y el contrato de uso de red, configurados de la siguiente manera:

› En el **contrato de uso de red de oficinas,** la aseguradora puede utilizar el espacio físico de las entidades financieras vigiladas para ofrecer seguros, sin que el personal de dichas entidades participe activamente en la promoción o venta de los productos.

› En el **contrato de uso de red,** en cambio, se permite además el uso de los recursos humanos, tecnológicos e informáticos del establecimiento de crédito, lo cual posibilita una integración más profunda de los servicios, incluyendo procesos como el diligenciamiento de declaraciones, la suscripción y el recaudo de primas.

Posteriormente, la última modificación relevante al régimen de intermediación de seguros se encuentra en la habilitación de los corresponsales de seguros. A partir de esta modificación se ha permitido que diferentes actores no pertenecientes al sistema financiero, como establecimientos comerciales, empresas de servicios públicos, redes de recaudo o puntos de venta físicos, puedan participar en la comercialización de seguros, bajo unas condiciones normativas precisas contenidas en el Decreto 34 de 2015, el cual modificó el Capítulo 1 del Título 9 del Libro 36 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010. Conforme a estas disposiciones, las entidades aseguradoras están autorizadas a prestar determinados servicios a través de terceros corresponsales, "bajo su plena responsabilidad", lo que ha ampliado significativamente los canales de distribución.

En la práctica, esta habilitación ha permitido que tanto la clientela de los corresponsales como la de las aseguradoras puedan acceder a seguros de manera más sencilla, generando mayores niveles de penetración de estos productos financieros. El artículo 2.36.9.1.18 del Decreto 2555 establece que los ramos de seguros que pueden ser comercializados por corresponsales son los mismos que aquellos autorizados para su comercialización a través del uso de red, manteniéndose los requisitos de universalidad, simplicidad, estandarización y orientación a la masificación.

En términos normativos, se observa una evolución coherente hacia un modelo regulatorio que habilita nuevos esquemas de distribución sin comprometer la supervisión, la calidad de la información y la protección del consumidor. No obstante, cada modalidad contractual presenta condiciones específicas en cuanto a los tipos de seguros que pueden ser ofrecidos, las responsabilidades de los actores involucrados y los requisitos de operación. Por ejemplo, mientras que los intermediarios tradicionales pueden intermediar seguros de cualquier ramo, los corresponsales y los contratos de uso de red están restringidos a productos de fácil comprensión y bajo nivel de complejidad técnica.

Esta diferenciación responde a una lógica regulatoria que privilegia la masificación de seguros a través de canales alternativos, asegurando al mismo tiempo la estandarización, simplicidad y universalidad de los productos ofrecidos. En este sentido, los requisitos para la comercialización por uso de red, definidos en el artículo 2.31.2.2.1 del Decreto 2555 de 2010, exigen que los seguros sean universales (con riesgos comunes y asegurables para la mayoría de la población), sencillos (de fácil comprensión por parte del consumidor), estandarizados (con condiciones homogéneas para todos los usuarios) y susceptibles de comercialización masiva. Esta misma lógica se extiende a la figura de los corresponsales de seguros, regulada por el Decreto 34 de 2015 y el Capítulo 1 del Título 9 del Libro 36 del Decreto 2555 de 2010, los cuales se rigen por los mismos criterios respecto a los ramos habilitados, aunque bajo condiciones contractuales diferenciadas.

En paralelo, la regulación contempla también los canales tradicionales de intermediación. Los agentes y agencias de seguros encuentran su regulación en la Ley 65 de 1996, y los corredores de seguros en el artículo 101 de la Ley 510 de 1999. Todos ellos se encuentran cobijados por el régimen orgánico establecido en el Capítulo XII de la Parte Primera del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF), que establece las reglas generales para su habilitación y operación. Asimismo, las nuevas modalidades contractuales como el uso de red y uso de red de oficinas tienen su origen en los artículos 5 y 6 de la Ley 389 de 1997, y su desarrollo reglamentario en el Capítulo 2 del Título 2 del Libro 31 del Decreto 2555 de 2010.

En suma, la vertical de Insurtech en Colombia se consolida como una combinación entre innovación tecnológica, nuevas formas de intermediación

regulada y transformación de los canales tradicionales de distribución. Las empresas de esta vertical han aprovechado el marco jurídico existente para desarrollar modelos de negocio centrados en el usuario, escalables y de alto potencial para ampliar la cultura del seguro en el país. A través de una normatividad que permite la coexistencia de actores tradicionales y digitales bajo reglas claras, el ecosistema Insurtech colombiano se encuentra en un proceso activo de expansión y sofisticación, con capacidades crecientes para cerrar las brechas de protección financiera existentes en la población.

Mirando hacia el futuro, se vislumbra un entorno regulatorio más dinámico, en el que podrían habilitarse mecanismos como el open insurance, enmarcado dentro del sistema de finanzas abiertas que se proyecta implementar en Colombia. Esta iniciativa, impulsada por la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera, tendría el potencial de transformar la forma en que se gestionan los datos en el sector asegurador, permitiendo un onboarding más ágil y una evaluación de riesgos más precisa gracias al acceso a información consolidada del cliente, tanto de carácter personal como de comportamiento financiero. En este escenario, la innovación normativa se convertiría en un catalizador clave para impulsar la inclusión, mejorar la experiencia del usuario y fortalecer la confianza en los seguros digitales.

El SOAT en Colombia[4]

El SOAT es un seguro obligatorio para todos los propietarios de vehículos automotores –nacionales o extranjeros– que circulen en el territorio colombiano. Su exigencia no solo obedece a razones de orden público, sino a la necesidad de contar con una fuente cierta, automática y suficiente de recursos para atender a los lesionados y fallecidos en accidentes de tránsito, sin importar las circunstancias del siniestro.

La finalidad central del SOAT es garantizar una atención oportuna, continua y sin discriminación a todas las víctimas de un accidente vial. A diferencia de otros seguros, no depende de la determinación de culpa, responsabilidad o afiliación; su función es estrictamente asistencial. Esto permite que cualquier persona afectada reciba atención médica inmediata bajo coberturas previamente definidas, asegurando un flujo de recursos que mantiene operativa la red hospitalaria en casos de urgencia.

4 Esta caracterización se lleva a cabo con base en el documento de Fasecolda. (2025). Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) en Colombia. Cuadernos Académicos No. 9. Disponible en: https://cuadernosacademicos.fasecolda.com/index.php/cuadernos/article/view/16/11

Este diseño convierte al SOAT en un mecanismo de protección y equidad social, al reducir barreras de acceso para poblaciones vulnerables, evitar que los costos médicos recaigan directamente sobre las familias afectadas y contribuir a la sostenibilidad financiera de hospitales y clínicas frente a la alta demanda de servicios de urgencias por siniestros viales.

La naturaleza jurídica del SOAT y su correspondiente marco normativo conforman una arquitectura singular dentro del sistema asegurador colombiano, donde convergen reglas del sector financiero, del sector salud y del derecho privado. Este diseño híbrido explica su funcionamiento excepcional frente a otras modalidades de seguro: es una cobertura obligatoria, con tarifas reguladas, con funciones de financiamiento del sistema de salud y con reglas que buscan evitar tanto la exclusión del riesgo como la discrecionalidad en su operación. Esta estructura normativa define la forma en la que se relacionan las aseguradoras, las entidades prestadoras de servicios de salud y el Estado, cada una con responsabilidades delimitadas pero interdependientes dentro de un mecanismo de protección social.

El rasgo jurídico fundamental del SOAT es su condición de seguro de responsabilidad objetiva, lo que lo diferencia de cualquier otra modalidad del ramo automotor. En virtud de este principio, la aseguradora está obligada a reconocer las prestaciones derivadas del accidente por el solo hecho de que este haya ocurrido, siempre que existan consecuencias lesivas comprobables. No es necesario demostrar culpa, imprudencia, negligencia ni responsabilidad del conductor. Esta característica elimina trámites probatorios complejos, reduce la carga judicial y permite que la atención a las víctimas sea inmediata, oportuna y sin barreras administrativas.

El esquema del SOAT se fundamenta en una doble obligatoriedad que opera tanto para los usuarios como para las aseguradoras. De un lado, todos los propietarios de vehículos que circulan en el país tienen el deber legal de adquirir la póliza; de otro, todas las aseguradoras autorizadas por la SFC tienen la obligación correlativa de expedirla a cualquier solicitante, sin selección de riesgo ni posibilidad de negar la expedición. Esta reciprocidad normativa tiene un propósito claro: evitar que los vehículos más riesgosos –como ciertas categorías de motocicletas o el transporte público individual– queden excluidos del aseguramiento, lo que pondría en mayor riesgo a las víctimas y al sistema hospitalario.

A pesar de cubrir atenciones en salud, el SOAT no hace parte del Sistema de Seguridad Social Integral, sino que actúa como un mecanismo paralelo y complementario. Su función es operar como primera capa de cobertura, respondiendo por la atención inicial de los lesionados antes de que intervengan otros regímenes como las EPS, las Administradoras de Riesgos Laborales o los seguros voluntarios. Esta separación institucional cumple una función esencial: evitar que la carga financiera inmediata recaiga sobre el sistema de salud general y asegurar que los costos de la accidentalidad vial tengan una fuente propia de financiación. Solo cuando

las coberturas del SOAT se agotan entra en operación el resto del sistema, según la naturaleza del evento y la afiliación de la víctima.
El marco jurídico que soporta el SOAT es robusto y ha evolucionado para adaptarse a las necesidades operativas y financieras del sistema. Su creación se dio mediante la Ley 33 de 1986, y su operación inició en 1988, estableciendo un modelo que desde entonces ha sido ajustado mediante regulación especializada. El Decreto 780 de 2016 define las coberturas, los montos asegurados y las reglas para la atención de víctimas; mientras que el Decreto 2312 de 2023 y la Circular Externa 001 de 2023 de la SFC determinan el cálculo tarifario bajo principios actuariales y de suficiencia financiera. La Circular Básica Jurídica regula de manera integral el funcionamiento del ramo y fija los estándares operativos y de supervisión que deben cumplir las aseguradoras. Cuando no existe una norma especial que resuelva un caso concreto, entran a regir las disposiciones generales del Código de Comercio, tal como lo prevé expresamente el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, asegurando así coherencia sistémica.

Este andamiaje legal, en conjunto, no solo define las responsabilidades de cada actor dentro del sistema, sino que garantiza que exista un entorno regulatorio estricto y supervisado, particularmente por la Superintendencia Financiera, que vela por la correcta aplicación de la tarifa, la operación técnica del ramo y la protección de los derechos de las víctimas. En suma, la naturaleza jurídica del SOAT articula un modelo obligatorio, objetivo y supervisado, diseñado para asegurar cobertura universal frente a los siniestros viales, mantener el equilibrio financiero del ramo y proteger la continuidad operativa del sistema de salud del país.

La arquitectura técnica del SOAT integra tres dimensiones fundamentales del sistema de protección social: la lógica aseguradora, la provisión de servicios de salud y la administración de recursos de carácter público. Este entrelazamiento convierte su funcionamiento en un modelo único dentro del sector asegurador colombiano, en el que la operación no solo se orienta a la gestión del riesgo, sino también a garantizar la sostenibilidad del financiamiento de la atención en salud relacionada con los accidentes de tránsito. El diseño se estructura sobre cuatro pilares operativos: las coberturas, la estructura tarifaria, la operación del sistema de atención y las reglas para indemnizar a las víctimas o a sus beneficiarios.

El primer componente es el alcance de las coberturas, que se centra exclusivamente en los daños corporales ocasionados a las personas involucradas en un accidente de tránsito. A diferencia de los seguros tradicionales de automóviles, el SOAT no cubre daños materiales, pérdidas patrimoniales, arreglos del vehículo ni perjuicios económicos. Su finalidad es exclusivamente asistencial y personal. Las coberturas se otorgan por víctima y no por siniestro, lo que significa que cada persona afectada tiene derecho a los montos completos definidos por ley en gastos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios, hasta un tope de 701,13 UVT;

indemnización por incapacidad permanente hasta por 180 SMLDV; muerte y gastos funerarios por 750 SMLDV; y transporte y movilización de la víctima por 8,77 UVT. Esta estructura no solo garantiza un piso mínimo de protección para cada afectado, sino que además está indexada a variables económicas oficiales –UVT y SMLDV– que permiten que los valores se actualicen periódicamente, preservando su capacidad adquisitiva en el tiempo sin necesidad de ajustes legislativos recurrentes.

El segundo componente es la estructura tarifaria, definida por la SFC bajo criterios estrictamente actuariales y de política pública. La tarifa busca reflejar de manera adecuada el riesgo asociado a cada categoría de vehículo, equilibrar las obligaciones de las aseguradoras y asegurar la asequibilidad del producto para los usuarios. Para ello se rige por el principio técnico de suficiencia cero, según el cual las primas disponibles –después de restar las contribuciones obligatorias al sistema de salud y otras transferencias– deben ser suficientes para cubrir los siniestros esperados del período, los gastos de operación del ramo y las comisiones asociadas a su comercialización. Se trata de un equilibrio delicado: tarifas insuficientes comprometerían la viabilidad del seguro y tarifas excesivas lo harían inaccesible para millones de usuarios, debilitando la protección social que el SOAT debe garantizar.

Dentro de este diseño tarifario se destaca la existencia de un esquema de subsidios cruzados, elemento esencial para su sostenibilidad y para el acceso universal. Dado que la accidentalidad y la severidad del riesgo varían ampliamente entre clases de vehículos, el modelo impone que los automotores con menor riesgo relativo –como los automóviles particulares– subsidien parcialmente a las categorías de mayor exposición, especialmente las motocicletas. Sin este mecanismo de solidaridad técnica y social, la tarifa para motos reflejaría de forma estricta su alta siniestralidad y triplicaría o cuadruplicaría su valor actual, volviéndola inasequible para la mayoría de los usuarios. El resultado sería una expansión de la evasión, una disminución del aseguramiento y, en consecuencia, una mayor carga financiera sobre el sistema hospitalario y sobre la ADRES.

Además, la arquitectura del SOAT revela que su tarifa no solo financia el riesgo asegurado, sino que también cumple una función fiscal dentro del sistema de salud. La distribución normativa de los recursos muestra que de cada prima emitida, un porcentaje importante se destina a fondos públicos: el 52% del valor anual financia el Sistema General de Seguridad Social en Salud; el 9,5% de las primas emitidas alimenta la subcuenta ECAT de la ADRES, encargada de cubrir a las víctimas involucradas en accidentes causados por vehículos sin SOAT o no identificados; el 3% se transfiere a la Agencia Nacional de Seguridad Vial para programas de prevención y seguridad vial; y además se paga una tasa al RUNT por el registro obligatorio de cada póliza. Solo el valor restante corresponde a la prima comercial que las aseguradoras utilizan para cubrir siniestros, gastos y reservas. Esta distribución evidencia que el SOAT no es únicamente un contrato de

seguro, sino también un instrumento de financiación del sistema de salud y de la política pública en seguridad vial.
Por su parte, el sistema de atención y reembolso del SOAT constituye la dimensión operativa que permite que las reglas jurídicas y técnicas del seguro se traduzcan en un servicio efectivo para las víctimas de accidentes de tránsito. Esta fase es crítica porque determina no solo la oportunidad y continuidad de la atención en salud, sino también la interacción entre aseguradoras, instituciones prestadoras de servicios de salud (IPS) y entidades públicas encargadas de administrar recursos. Su diseño ha sido estructurado para eliminar barreras de acceso, estandarizar la respuesta en los primeros momentos de la emergencia y articular las distintas fuentes de financiación involucradas según el tipo de vehículo y el escenario del siniestro.

La atención inicial a las víctimas se caracteriza por su inmediatez y ausencia de barreras administrativas, lo que constituye uno de los rasgos más distintivos del SOAT. Desde el momento mismo en que ocurre un accidente de tránsito, los prestadores de servicios de salud están habilitados para iniciar la atención sin exigir autorizaciones previas, trámites administrativos, análisis de responsabilidad o verificación de afiliación al sistema de salud. Esta eliminación de filtros burocráticos garantiza que la red hospitalaria pueda actuar con rapidez, lo que resulta especialmente relevante en eventos donde la demora en la atención puede agravar de manera significativa el pronóstico clínico de las víctimas. El diseño operativo permite que la atención fluya de manera automática y prioritaria, asegurando que la primera etapa de intervención –en la que se determina la estabilización del paciente– no encuentre obstáculos financieros ni procedimentales.

En los casos en que el vehículo involucrado pertenece a categorías con tarifa diferencial, el sistema introduce un esquema de capas de cobertura que distribuye la carga financiera entre la aseguradora y la ADRES. La primera capa, cubierta por la aseguradora del SOAT, tiene un límite específico; superado este umbral, la segunda capa recae íntegramente en la ADRES hasta el monto máximo establecido para gastos médicos. Este mecanismo permite equilibrar la exposición financiera del seguro frente a categorías tradicionalmente asociadas a una mayor accidentalidad y a siniestros de mayor severidad. Además, cuando se trata de vehículos no asegurados o no identificados, la ADRES asume directamente la totalidad de los costos amparados, lo que garantiza que la atención continúe sin interrupciones y que ninguna víctima quede sin cobertura por fallas en el cumplimiento de la obligación legal de adquirir la póliza.

Un componente estructural del funcionamiento operativo es el Mecanismo de Compensación entre aseguradoras, vigente desde 2004, que permite distribuir adecuadamente el riesgo real asignado a cada compañía. Dado que la tarifa del SOAT es regulada y no refleja plenamente el riesgo individual de cada vehículo, existe la posibilidad de que algunas aseguradoras se vean incentivadas a concentrar su oferta en categorías de menor riesgo,

generando una distorsión en la composición del mercado. El mecanismo corrige este incentivo mediante un sistema interno de balance, en el que las compañías compensan entre sí la carga derivada de los siniestros atendidos en proporción al riesgo efectivo que representa su portafolio. Esta herramienta es indispensable para mantener la sostenibilidad técnica del ramo, preservar condiciones de competencia equilibrada y garantizar que el producto esté disponible de manera permanente, incluso para categorías de alto riesgo cuya accidentalidad podría convertirlas en segmentos no rentables si no existiera una compensación institucionalizada.

En conjunto, el sistema de atención y reembolso del SOAT materializa el principio de universalidad que inspira este seguro obligatorio. La rapidez con la que se activa la atención, los mecanismos de coordinación entre aseguradoras y entidades públicas y las reglas técnicas que distribuyen el costo del riesgo configuran un modelo operativo robusto, en el que ninguna víctima depende de trámites previos ni de validaciones administrativas para acceder al servicio. Este engranaje institucional asegura que el SOAT funcione no solo como una póliza de aseguramiento, sino como un instrumento eficaz de gestión pública para responder a la accidentalidad vial y proteger la integridad física de la ciudadanía.

En este mismo sentido, el régimen de reclamaciones e indemnizaciones constituye la extensión natural del sistema de atención inmediata, pues es en esta fase donde las obligaciones jurídicas y operativas del SOAT se transforman en derechos exigibles para los beneficiarios. Si bien la activación del seguro garantiza que la atención inicial ocurra sin barreras, los pagos posteriores –tanto las indemnizaciones como los reembolsos a los prestadores– deben ajustarse a un procedimiento formal propio del derecho de seguros, que introduce rigor documental y verificaciones indispensables para preservar la transparencia y trazabilidad del sistema. Este tránsito desde la atención automática hacia la fase indemnizatoria exige articular las reglas especiales del SOAT con las disposiciones generales del Código de Comercio, lo que permite que un seguro de responsabilidad objetiva y carácter obligatorio funcione con plena seguridad jurídica para las víctimas, sus familias y los prestadores de servicios de salud.

A diferencia del sistema de atención inmediata –que no exige trámites previos–, la fase indemnizatoria sí requiere que el reclamante acredite su derecho ante la compañía aseguradora. Esto implica demostrar la ocurrencia del accidente, el nexo causal con las lesiones o fallecimiento y la cuantía de la pérdida cuando aplique. La exigencia de acreditación opera como un mecanismo de formalización que garantiza un proceso estandarizado y verificable, especialmente en un ramo donde la masividad, la automatización inicial y la ausencia de deducibles podrían ampliar el riesgo de reclamaciones irregulares si no existieran controles posteriores.

Dentro de este procedimiento, una regla esencial es la prescripción del derecho a reclamar, fijada en dos años. Este plazo puede contarse desde

el momento mismo del accidente o desde la fecha en la que se determine la firmeza de la pérdida, como ocurre en los casos de incapacidad permanente, donde el dictamen médico define el inicio del término. La previsión de un plazo de prescripción relativamente breve responde a la naturaleza dinámica del ramo y a la necesidad de mantener procesos financieros y contables cerrados en un tiempo razonable, evitando que reclamos tardíos distorsionen las reservas o afecten los cálculos actuariales.

Una vez el reclamante ha acreditado el derecho, la aseguradora dispone de un plazo perentorio de un mes para resolver la reclamación, ya sea mediante el pago del siniestro o mediante su objeción debidamente sustentada. Este plazo obligatorio protege al usuario frente a demoras injustificadas y obliga a las compañías a mantener procesos internos eficientes y sistemas sólidos de gestión documental. La norma prevé, además, la aplicación de intereses moratorios si la aseguradora incumple este plazo, lo cual constituye un incentivo económico claro para garantizar la respuesta oportuna y evitar prácticas dilatorias.

El sistema delimita con precisión quiénes pueden presentar reclamaciones según el tipo de cobertura involucrada. En los gastos médicos, el único legitimado es el prestador de servicios de salud que atendió a la víctima, pues es quien asume directamente los costos y factura los servicios. Esta regulación evita conflictos entre pacientes y aseguradoras y asegura que la relación financiera se mantenga entre los actores institucionales del sistema. En los casos de muerte o incapacidad, los legitimados son los beneficiarios establecidos por la ley, lo que garantiza que las indemnizaciones cumplan su función reparadora y lleguen directamente a quienes soportan las consecuencias económicas y personales del siniestro.

En conjunto, el régimen de reclamaciones del SOAT responde a una lógica de eficiencia, seguridad jurídica y protección de derechos, donde la simplicidad operativa se equilibra con mecanismos claros de verificación y plazos estrictos. Este equilibrio permite que el seguro cumpla sus propósitos asistenciales e indemnizatorios sin comprometer la sostenibilidad financiera del sistema ni abrir espacios para prácticas fraudulentas. Con ello, las reclamaciones se convierten no solo en un trámite administrativo, sino en el mecanismo que asegura que los principios del SOAT –universalidad, oportunidad y equidad– se materialicen plenamente en cada caso individual.

En síntesis, el SOAT se configura como un instrumento esencial dentro del engranaje institucional que protege a las víctimas de la accidentalidad vial en Colombia. Su diseño obligatorio, su activación automática e inmediata, su marco jurídico especializado y su arquitectura técnica orientada tanto a la gestión del riesgo como al financiamiento del sistema de salud lo convierten en una pieza indispensable de la política pública de seguridad vial y del sistema de protección social. Más que un simple seguro, es un mecanismo de cohesión social que distribuye costos, garantiza acceso

universal y asegura que ningún ciudadano quede desprotegido frente a un evento súbito y potencialmente devastador. En un entorno donde la movilidad y la siniestralidad continúan evolucionando, el SOAT se mantiene como un pilar estructural cuya vigencia y fortalecimiento resultan fundamentales para preservar la integridad física de la población y la estabilidad operativa del sistema de salud colombiano.

B. Diagnóstico:

¿Cuál es el panorama del SOAT en Colombia?

Respuesta corta: El panorama de los seguros en Colombia evidencia una amplia cobertura frente a riesgos, aunque con importantes brechas en los seguros voluntarios: en 2018, el 90,3% de los hogares contaba con algún aseguramiento, principalmente por seguridad social (76,6%), mientras que solo el 30,3% accedía a seguros voluntarios y el 42,4% a seguros obligatorios, destacando el SOAT. Este seguro, vigente desde 1986, se consolidó como la principal herramienta de protección masiva, con coberturas de hasta 800 SMDLV para atención médica y 750 SMDLV en casos de incapacidad o muerte. Sin embargo, su sostenibilidad enfrenta serias presiones: en 2023 se registraron más de 935.000 siniestros viales, con un aumento de la mortalidad del 56% frente a 2010, y una evasión que alcanza al 48% del parque automotor. A ello se suman pérdidas técnicas superiores a $520 mil millones, un manual tarifario sin actualizar desde 1996, altos niveles de fraude en reclamaciones y limitaciones regulatorias para mitigar el riesgo moral. El desafío central no solo es ampliar la penetración y confianza en los seguros voluntarios, sino también reformar el esquema del SOAT para garantizar su viabilidad financiera y con ello la sostenibilidad del sistema asegurador en su conjunto.

El SOAT se consolidó en Colombia como un pilar del esquema de protección social frente a la accidentalidad vial. Desde el inicio de su operación en 1988, su propósito ha sido garantizar recursos oportunos para la atención de víctimas de siniestros de tránsito, actuando como una capa financiera independiente y prioritaria frente al Sistema de Seguridad Social Integral.

Para la elaboración de este diagnóstico se empleó de manera exhaustiva la información reportada en Fasecolda[5] (2025), *Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) en Colombia*, Cuadernos Académicos No. 9, que constituye la fuente oficial y más actualizada sobre el funcionamiento, cifras y tendencias del ramo. Salvo indicación explícita en contrario, todos los datos, porcentajes, series históricas y análisis cuantitativos utilizados provienen de dicho documento. En caso de incorporarse información por fuera de los límites del estudio, esta será señalada y referenciada de manera directa. Este enfoque asegura coherencia metodológica y rigor técnico en la construcción del diagnóstico.

El SOAT se ha convertido en la puerta de entrada para la atención médica de lesionados y fallecidos por accidentes de tránsito, con coberturas

5 Fasecolda. (2025). Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) en Colombia. Cuadernos Académicos No. 9. Disponible en: https://cuadernosacademicos.fasecolda.com/index.php/cuadernos/article/view/16/11

estandarizadas y una operación basada en responsabilidad objetiva, es decir, en la que no se discute la culpa sino solo la ocurrencia del hecho y el daño corporal. Al contrastar la arquitectura normativa del SOAT con su cobertura efectiva en la población, emergen brechas importantes que evidencian un desalineamiento entre el diseño del sistema y su funcionamiento real. Las cifras de tenencia en los hogares muestran un aseguramiento limitado: únicamente el 31,6% de los hogares reporta contar con SOAT, y solo el 32,1% declara tener algún seguro obligatorio por ley[6]. Esta fotografía se complejiza cuando se observa la tenencia de vehículos: el 39% de los hogares en Colombia posee al menos un automotor –entre carros y motocicletas– y, dentro de este subconjunto, el 81% afirma tener SOAT vigente[7]. Aunque esta cifra podría sugerir un cumplimiento relativamente alto entre los propietarios formales, no alcanza a compensar la magnitud del parque vehicular nacional ni las dinámicas de uso real de los vehículos en circulación.

El análisis de evasión confirma esta disonancia. A nivel agregado, la no vigencia del SOAT alcanza el 48% en 2023-2024, prácticamente uno de cada dos vehículos registrados en el RUNT circula sin aseguramiento, cifra que contrasta de manera crítica con el 36% reportado en 2013. Esta tendencia revela un deterioro continuo en el cumplimiento del aseguramiento obligatorio y configura un problema estructural más que coyuntural. La evasión se ha consolidado como un fenómeno sistémico, no como una desviación marginal, afectando directamente la sostenibilidad financiera del seguro, la capacidad del sistema para cubrir atenciones por vehículos no asegurados y la efectividad misma del modelo de protección social que inspira al SOAT.

Por tipo de vehículo, esta vulnerabilidad estructural se hace aún más evidente. Las motocicletas, que representan el 61% del parque automotor nacional –casi 19 millones de vehículos–, registran una no vigencia especialmente crítica: el 60% circula sin SOAT, el doble de lo observado en el resto de vehículos (30%). Esta situación revela una brecha profunda en el aseguramiento del segmento que, al mismo tiempo, concentra el 88% de las víctimas atendidas por el sistema, lo que implica que precisamente el grupo con mayor exposición al riesgo vial es también el que exhibe los niveles más altos de evasión. La dimensión territorial agrava aún más el panorama: regiones apartadas como la Amazonía alcanzan una no vigencia del 75%, y el Caribe del 67%, mientras que Bogotá presenta el mejor comportamiento con un 27%.

Esta desigualdad se refuerza cuando se analiza la tenencia del SOAT por nivel socioeconómico. En los hogares de nivel socioeconómico (en adelante "NSE") bajo, solo el 27,2% cuenta con el seguro, frente al 55,1% en el NSE

6 Banca de las Oportunidades, Fasecolda, & SFC. (2018). Estudio de demanda de seguros 2018. Disponible en: https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2019-02/Banca_InformeSeguros_WEB-Final%20vsImpresa-Feb2019_0.pdf

7 Ibid.

alto. La protección, entonces, no solo es incompleta, sino que está sesgada en contra de los hogares más vulnerables, que son al mismo tiempo quienes más recurren a la motocicleta como activo productivo o medio de movilidad[8]. El resultado es una estructura de aseguramiento regresiva: los segmentos con menor capacidad de pago, más expuestos al riesgo y con menor cobertura efectiva son los que terminan dependiendo en mayor medida de los recursos públicos de la ADRES cuando ocurre un siniestro.

La evolución del parque automotor y de la accidentalidad refuerza este diagnóstico de presión creciente sobre el sistema. En las últimas dos décadas, la motocicleta se convirtió en el vehículo predominante, con un crecimiento del 122% solo en la última década. En paralelo, el número de víctimas atendidas por el SOAT ha tenido un comportamiento ascendente, con un crecimiento promedio anual del 10,6% (excluyendo la pandemia). En los últimos diez años, el seguro ha cubierto a cerca de 6,5 millones de víctimas y ha transferido alrededor de 16,4 billones de pesos al sistema de salud. La mortalidad vial también muestra una tendencia preocupante: en 2023 se registraron 8.546 fallecidos, de los cuales el 62% eran usuarios de moto, lo que representa un incremento del 56% frente a 2010.

La severidad de los siniestros también se expresa en el aumento de las incapacidades totales y permanentes. Los pagos por incapacidad total y permanente superaron las 11.000 personas en el último año, con un incremento desde 2.274 casos en 2015 hasta 11.317 en 2023. El sistema de información SIRAS, implementado en 2017, terminó de dimensionar el tamaño real del fenómeno: ha reportado más de un millón de casos anuales, frente a los 32.000 que tradicionalmente registraba Medicina Legal. Esta diferencia de 33 veces no solo habla de subregistro histórico, sino de la magnitud real del uso del SOAT como mecanismo de financiamiento de atenciones en salud relacionadas con la movilidad.

En el plano financiero, el ramo del SOAT representa en promedio el 8,1% de la producción total del sector asegurador, con alrededor de 3,2 billones de pesos anuales en primas. Sin embargo, la estructura de la tarifa muestra que una parte considerable de los recursos se destina a fines parafiscales y de política pública: de cada 100 pesos que paga el usuario, 41,5 se van a contribuciones y transferencias (52% de la prima anual como contribución a la ADRES para el SGSSS, 9,5% a la subcuenta ECAT y 3% al Fondo Nacional de Seguridad Vial), 2,1 pesos al RUNT, y solo 56,4 quedan disponibles para siniestros y operación del ramo. Tras la introducción de descuentos de ley (Ley 1964 de 2019 y Ley 2128 de 2021), los recursos netos disponibles para cubrir siniestros y costos operativos se redujeron aún más, de 57,4 a 50,8 pesos por cada 100 pagados por el consumidor.

La presión financiera sobre el SOAT se ha vuelto insostenible. Solo en 2023, las aseguradoras pagaron 2,6 billones de pesos en siniestros, más

8 Ibid.

del doble de lo que pagaban en 2016. Esto significa que cada año entra menos dinero por primas y sale mucho más por atenciones, generando un hueco estructural. Desde 2021 el seguro gasta más de lo que recibe, y en 2022 llegó a un punto crítico: por cada 100 pesos que ingresaron, se tuvieron que pagar 127 pesos en siniestros y costos operativos. Como consecuencia, el ramo acumula pérdidas técnicas desde 2016, con un máximo de -$523,1 mil millones en 2022 y pérdidas todavía significativas en 2023. En otras palabras, la operación técnica del SOAT es estructuralmente deficitaria bajo las condiciones actuales de tarifa, accidentalidad, descuentos y estructura de aportes.

El mecanismo de compensación entre aseguradoras, vigente desde 2004, se diseñó justamente para hacer viable un esquema en el que la tarifa comercial no refleja de manera plena el riesgo real de cada categoría de vehículo. A través de subsidios cruzados, los vehículos de menor riesgo –como los automóviles– contribuyen a financiar a los de mayor riesgo –como las motocicletas y el servicio público–, con el objetivo de mantener tarifas "socialmente aceptables" y evitar la selección adversa. Sin embargo, la combinación de tres factores ha tensionado este mecanismo: el peso abrumador de las motocicletas en el parque automotor, los altos niveles de evasión precisamente en ese segmento, y los descuentos normativos sobre la prima. El resultado es una creciente carga sobre los vehículos que subsidian el sistema y una pérdida de equilibrio entre solidaridad y suficiencia financiera.

A estos elementos se suma un conjunto de retos operativos y de integridad del sistema. El SOAT es un seguro especialmente vulnerable al fraude y al riesgo moral por su diseño de pago objetivo, sin deducibles, irrevocable durante la vigencia y con tarifa regulada. En 2023 fue el ramo con mayor cantidad de eventos atípicos detectados (más de 24.000), se evitaron pagos por más de 62.000 millones de pesos por reclamaciones irregulares, pero las compañías tuvieron que reconocer más de 12.000 millones en casos con alta probabilidad de fraude. Las modalidades son diversas: simulación de accidentes, traslados irregulares, utilización de protocolos médicos no pertinentes, IPS fachada, sobrecostos, "préstamo" de pólizas y dobles cobros, entre otros. A esto se suma la desactualización del manual tarifario de salud (vigente desde 1996) y la incompatibilidad entre la nomenclatura del SOAT y los códigos CUPS[9], lo que debilita la interoperabilidad de la información y deja margen a discrecionalidad en tarifas de prestadores, en particular en insumos como material de osteosíntesis sin regulación de precios.

En el plano del cumplimiento normativo, las medidas recientes para combatir la evasión –como la Ley 2161 de 2021 y el Decreto 2497 de 2022,

9 Son la nomenclatura oficial que utiliza el sistema de salud colombiano para identificar y estandarizar todos los procedimientos médicos, quirúrgicos, diagnósticos y terapéuticos.

que introdujeron descuentos por buen comportamiento y tarifas diferenciales– no lograron reducir los niveles de no vigencia y, por el contrario, generaron mayores presiones sobre la tarifa y la sostenibilidad del ramo. Todo esto ocurre en un contexto de control débil sobre comportamientos riesgosos en las vías y una supervisión limitada del cumplimiento de normas de tránsito, lo cual refuerza el círculo vicioso entre alta accidentalidad, evasión, sobrecarga financiera y pérdidas técnicas.

A pesar de estas tensiones, los datos de bienestar de los hogares muestran que, cuando se utiliza, el SOAT tiene un efecto positivo claro[10]. Entre los hogares que sufrieron choques o siniestros en los últimos tres años, solo el 7,8% estaba asegurado contra esos choques; sin embargo, entre quienes hicieron reclamación y recibieron indemnización o servicio, la satisfacción con el pago alcanzó el 92,9%. Además, el uso del seguro está asociado con tiempos de recuperación más cortos: en el 48% de los hogares que usaron la cobertura, el tiempo de recuperación fue de tres meses o menos, frente al 30,1% entre quienes no lo utilizaron. El 93,1% de los hogares que usaron el seguro considera que este les sirvió para afrontar el siniestro, lo que reitera el alto valor social del instrumento cuando efectivamente está vigente y accesible.

En conjunto, la evidencia cuantitativa revela un SOAT con un impacto social enorme y una utilización masiva, pero sometido a tensiones estructurales cada vez más difíciles de manejar. El crecimiento explosivo del parque de motocicletas, la alta accidentalidad y mortalidad, la evasión masiva concentrada justamente en los segmentos de mayor riesgo, el aumento sostenido de los costos por siniestros, las pérdidas técnicas persistentes, la presión sobre los subsidios cruzados, el fraude generalizado y las fallas en la gobernanza operativa conforman un panorama crítico. Nada de esto es producto del azar: son consecuencias acumuladas de un diseño creado hace más de tres décadas y de reformas parciales que no han logrado mantener el paso frente al tamaño del parque automotor, la masificación de la motocicleta, el deterioro de la seguridad vial y los cambios tecnológicos en la movilidad del país.

En primer lugar, el esquema tarifario se ha mantenido anclado en criterios generales y agregados –tipo de vehículo, cilindraje, clase– que no capturan el riesgo real asociado al comportamiento del conductor, al uso del vehículo o a factores territoriales. Esta estructura, diseñada para un parque automotor mucho más pequeño y homogéneo que el actual, resulta claramente insuficiente frente a un escenario donde la motocicleta domina la movilidad, la accidentalidad crece de manera sostenida y los eventos asociados a este tipo de vehículos concentran la mayor presión asistencial y financiera del sistema. El resultado es predecible: la prima técnica se

10 Banca de las Oportunidades, Fasecolda, & SFC. (2018). Estudio de demanda de seguros 2018. Disponible en: https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2019-02/Banca_InformeSeguros_WEB-Final%20vsImpresa-Feb2019_0.pdf

desalineó de la probabilidad real de siniestro, generando una brecha estructural entre riesgo y tarifa. Esa brecha ha debido subsanarse mediante subsidios cruzados crecientes, cargando a categorías de bajo riesgo con una mayor proporción del costo del sistema. Pero a medida que el parque automotor se reconfiguró hacia las motocicletas y su siniestralidad se mantuvo elevada, este mecanismo de solidaridad dejó de ser suficiente y comenzó a tensionar gravemente la sostenibilidad financiera del ramo.

Esta desconexión entre tarifa y riesgo se agrava por la rigidez del modelo de prima única y anual, independiente de la intensidad de uso del vehículo. Para millones de hogares –particularmente en niveles socioeconómicos bajos– pagar una prima completa en una sola cuota constituye una barrera casi infranqueable. No sorprende que la no vigencia sea especialmente alta entre motociclistas: para una gran parte de este segmento –frecuentemente vinculado a actividades de bajos ingresos y a formas de movilidad laboral informal– el esquema de prima anual fija representa un golpe financiero difícil de asumir. Esta carga económica concentrada en un solo pago reduce la capacidad real de cumplimiento, deteriora la percepción de valor del seguro y alimenta la decisión de circular sin cobertura. La consecuencia es una masa creciente de vehículos que circulan sin SOAT, trasladando la carga financiera hacia la ADRES y debilitando todavía más el equilibrio del sistema.

En tercer lugar, la evasión y el fraude no son anomalías del comportamiento individual, sino manifestaciones de un diseño institucional fragmentado y sin capacidad de control en tiempo real. El SOAT carece de un sistema integrado, interoperable y automatizado que permita verificar la vigencia de pólizas, detectar irregularidades, identificar reincidencias y actuar preventivamente. La ausencia de integración entre aseguradoras, RUNT, ADRES, Policía y autoridades de tránsito ha generado un entorno en el que la evasión es posible y donde proliferan pólizas falsas, anuladas o prestadas. Los controles manuales y la verificación episódica en vía pública no son adecuados para un sistema con casi 19 millones de vehículos y una proporción creciente de usuarios que perciben el no aseguramiento como un riesgo menor frente al costo de la póliza. Esta falla institucional también exacerba el fraude en el ecosistema de salud, donde el diseño del SOAT –de pago objetivo, sin deducibles y sin contratos entre aseguradoras y prestadores– habilita comportamientos oportunistas y sobrecostos, ampliando artificialmente la siniestralidad.

Un cuarto elemento crítico es la debilidad del sistema sancionatorio frente al incumplimiento. Circular sin SOAT vigente tiene efectos administrativos inmediatos (multa e inmovilización), pero no genera un costo acumulativo para el conductor reincidente ni incide en su historial de comportamiento vial. En la práctica, la sanción actúa como un evento aislado que muchos conductores consideran absorbible o improbable, especialmente en regiones donde el control operativo es limitado. Esta desconexión entre cumplimiento asegurador y régimen de tránsito impide que el SOAT

funcione como un mecanismo de modificación de conductas: no penaliza de manera proporcional a los infractores recurrentes ni premia a quienes sostienen un comportamiento responsable. El resultado es un juego de incentivos asimétrico donde el cumplimiento se percibe como una carga económica y el incumplimiento como una estrategia de ahorro con bajo riesgo sancionatorio.

Finalmente, las limitaciones en la infraestructura de información del sistema –marcadas por bases de datos fragmentadas, poca interoperabilidad y procesos de verificación aún manuales– afectan no solo la eficiencia operativa del SOAT, sino también la capacidad del modelo para modernizarse y adaptarse a los desafíos actuales. El Registro Único de Seguros, concebido como una pieza central de transparencia e información, carece de un administrador designado, cubre solo algunos ramos y no está integrado al régimen de finanzas abiertas. Esta fragmentación impide construir perfiles de riesgo individuales, utilizar analítica avanzada para detectar patrones de fraude o permitir la innovación de productos personalizados que podrían mejorar la equidad del sistema. La falta de interoperabilidad genera, además, asimetría informativa que afecta la competencia y limita la capacidad del Estado para supervisar de forma integral el mercado asegurador.

En conjunto, estas fallas estructurales generan un círculo vicioso:

- la tarifa desalineada con el riesgo incentiva comportamientos adversos y erosiona la percepción de justicia;
- la prima anual rígida incrementa la evasión;
- la evasión reduce los ingresos del sistema, presiona la tarifa y sobrecarga la ADRES;
- la ausencia de control digital facilita fraude y no vigencia;
- el fraude incrementa la siniestralidad[11] y profundiza el deterioro financiero del ramo;
- y este deterioro, a su vez, limita la capacidad de modernizar el sistema y corregir los incentivos que lo han llevado a este punto.

La evidencia confirma que el sistema ha entrado en una fase de insuficiencia estructural, donde ni la regulación tarifaria en suficiencia cero, ni los subsidios cruzados, ni los ajustes normativos recientes han logrado contener el crecimiento de la accidentalidad ni recomponer la sostenibilidad técnica. Los aumentos en siniestros, la expansión de las motocicletas en el parque automotor, el fraude y la incapacidad de los mecanismos actuales

11 Siniestralidad = valor de los siniestros pagados / valor de las primas cobradas

para inducir cumplimiento configuran un escenario en el que el SOAT ya no puede descansar sobre su arquitectura original.

El diagnóstico evidencia que los desafíos del SOAT no son el resultado de fallas aisladas ni de problemas corregibles con ajustes marginales. Por el contrario, surgen de la forma en que el sistema está diseñado y operado en su conjunto. Así, implica alinear precio con riesgo, flexibilizar el acceso al aseguramiento, digitalizar el control, cerrar espacios al fraude, reconstruir incentivos de cumplimiento y modernizar la infraestructura de datos. Estos elementos no son opciones accesorias sino exigencias derivadas directamente del estado actual del sistema y de las tendencias que hoy presionan su viabilidad. Solo entendiendo estas fallas de fondo es posible diseñar reformas coherentes y sostenibles que permitan que el SOAT siga cumpliendo su función social en un contexto de movilidad y riesgo radicalmente distinto al que existía cuando fue creado.

C. Propuesta sobre la intermediación de seguros

Propuesta 1

Tarifación diferencial por riesgo objetivo

Explicación

El esquema tarifario actual del SOAT clasifica los vehículos principalmente por tipo y cilindraje, sin considerar variables de riesgo objetivo como el historial de siniestralidad, el uso del vehículo o la ubicación geográfica. Esto genera primas técnicas que no reflejan adecuadamente el riesgo real, especialmente en el segmento de motocicletas, afectando la sostenibilidad financiera del ramo y creando subsidios cruzados entre conductores de distinto perfil de riesgo. La propuesta busca ajustar el sistema hacia un modelo de tarifación basado en comportamiento y riesgo individual, promoviendo la conducción responsable y reduciendo los incentivos al fraude en el uso del SOAT.

Propuesta

Ajustar la determinación de la tarifa del SOAT basada en criterios de riesgo objetivo de la siguiente manera:

"***Artículo XX. Descuento en la tarifa del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) para conductores sin siniestros con culpa.*** *La tarifa del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) podrá ser objeto de descuentos para los conductores o propietarios de vehículos que no registren siniestros con culpa durante el año calendario anterior considerando los siguientes criterios:*

a. Los conductores que no registren accidentes con culpa durante un año calendario tendrán derecho a una bonificación mínima del quince por ciento (15%) en la prima del SOAT para el año siguiente.

b. La bonificación podrá acumularse hasta un máximo del treinta y cinco por ciento (35%) en un período continuo de cinco (5) años sin siniestros con culpa.

La información necesaria para la verificación del historial de siniestralidad será obtenida mediante el cruce de datos entre las aseguradoras, el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT), la Agencia Nacional de Seguridad Vial y otras autoridades competentes.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con la Superintendencia Financiera de Colombia y el Ministerio de Transporte, reglamentará en un plazo no mayor a seis (6) meses los siguientes elementos:

a. La metodología para el cálculo de la prima con base en el historial de siniestralidad.

b. Los rangos de bonificación aplicables.

c. Los procedimientos de reporte, intercambio y validación de información entre entidades.

d. Las medidas para garantizar la sostenibilidad técnica del ramo."

Justificación

La actual estructura tarifaria del SOAT presenta una inequidad estructural que afecta tanto la sostenibilidad del sistema como los incentivos al comportamiento responsable en las vías. Hoy, las tarifas se determinan principalmente por tipo y cilindraje del vehículo, sin incorporar factores de riesgo reales como el historial de siniestralidad, la frecuencia de uso o la localización geográfica. Esto genera una prima técnica desalineada con la probabilidad de siniestro, especialmente en categorías como motocicletas, donde la siniestralidad es significativamente superior al promedio.

La consecuencia directa ha sido un esquema en el que los conductores de bajo riesgo subsidian a los de alto riesgo, creando distorsiones en el mercado y debilitando la sostenibilidad financiera del ramo, que acumula pérdidas recurrentes para las aseguradoras. Además, el diseño actual desincentiva el uso responsable del vehículo, pues no existe un reconocimiento económico para quienes mantienen una conducta ejemplar de conducción ni un castigo para quienes incurren repetidamente en accidentes con culpa.

La implementación de un modelo de tarifación basado en riesgo objetivo corrige estas fallas estructurales, promoviendo una cultura de conducción responsable y premiando el cumplimiento. Este enfoque, aplicado con éxito en múltiples jurisdicciones, también permitiría fortalecer la trazabilidad y reducir el uso fraudulento del SOAT como sustituto de cobertura en salud.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ministerio de Transporte.
- SFC.

Propuesta 2

Tarifación basada en uso o riesgo real

Explicación

El modelo tarifario actual del SOAT impone una prima anual fija, desconectada del uso real del vehículo o del comportamiento del conductor. Esto genera una percepción de inequidad entre quienes utilizan sus vehículos de forma ocasional o con bajo riesgo y aquellos que los usan intensivamente o en condiciones de mayor peligrosidad. Al no reflejar el riesgo individual, el sistema actual desincentiva la formalización y contribuye a la evasión del seguro.

Propuesta

Instruir al Gobierno Nacional a expedir una regulación alternativa para que la tarifa del SOAT se base en uso efectivo del vehículo y el riesgo real del conductor, de la siguiente manera:

*"**Artículo XX.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Superintendencia Financiera de Colombia, reglamentará un esquema de aseguramiento del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) basado en el uso efectivo del vehículo y el riesgo real del conductor.*

El modelo podrá emplear tecnologías como telemetría, aplicaciones móviles o sistemas de geolocalización para medir variables como kilometraje, horarios, zonas de conducción y hábitos de manejo."

Justificación

La incorporación de un modelo de tarifación del SOAT basado en el uso y el riesgo real busca corregir las ineficiencias del esquema actual, que impone una prima fija independiente del comportamiento, la frecuencia o la exposición al riesgo del conductor. Esta rigidez desincentiva el cumplimiento del aseguramiento, especialmente entre usuarios de bajo uso o bajo riesgo –como conductores ocasionales o motociclistas que emplean el vehículo por razones laborales puntuales–, quienes perciben el costo como inequitativo frente a su nivel de exposición.

El modelo "Pay As You Drive" o "Pay How You Drive" introduce una lógica más justa y técnica: la prima se calcula según variables objetivas como el kilometraje recorrido, los horarios y zonas de circulación o el estilo de manejo. Estas herramientas, que ya son comunes en mercados como Reino Unido, Estados Unidos y Chile, han demostrado una reducción sustancial en la siniestralidad y un incremento en la cultura de conducción responsable.

Además, este esquema promueve la adopción de tecnologías de movilidad segura, incentiva la formalización de aseguramientos y contribuye a la sostenibilidad financiera del ramo SOAT, hoy afectado por altos niveles de evasión y fraude. Su implementación progresiva, con pilotos controlados y reglas claras de protección de datos, permitirá al Estado y al sector asegurador modernizar el sistema bajo principios de equidad, innovación y eficiencia.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Congreso de la República

Propuesta 3

Facilidades de pago para ampliar cobertura

Explicación

El actual esquema de pago del SOAT, que exige una prima anual en una sola cuota, constituye una barrera significativa para los conductores de bajos ingresos, especialmente motociclistas, que representan la mayoría del parque vehicular en Colombia. Este modelo de pago único reduce la capacidad de cumplimiento, incentiva la evasión y limita la cobertura efectiva del seguro, afectando la sostenibilidad del sistema y la financiación del sector salud.

Se propone permitir el pago del SOAT en cuotas mensuales, bimestrales o trimestrales, mediante mecanismos automáticos como débitos directos, tarjetas o billeteras digitales, e incluso integrando el cobro con facturas de servicios públicos o plataformas de recaudo masivo.

Propuesta

Instruir al Gobierno Nacional para que en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la SFC expidan la regulación pertinente para que el SOAT se pueda pagar en cuotas mensuales, bimestrales o trimestrales de la siguiente manera:

*"**Artículo XX.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y en coordinación con la Superintendencia Financiera de Colombia y el Ministerio de Transporte, establecerá mecanismos para permitir el pago del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) en cuotas mensuales, bimestrales o trimestrales, mediante débitos automáticos, tarjetas o billeteras digitales".*

Justificación

La falta de flexibilidad en el esquema de pago del SOAT ha generado una de las principales causas de su evasión, especialmente entre los propietarios de motocicletas y los hogares de menores ingresos. El pago en una sola cuota anual impone una carga económica significativa, que en muchos casos supera la capacidad de pago de estos segmentos, incentivando la circulación sin seguro y afectando la sostenibilidad del sistema.
Permitir pagos periódicos, mensuales, bimestrales o trimestrales,

representa una medida de inclusión y eficiencia. Este modelo reduciría la barrera económica de acceso, promovería la formalización y mejoraría la tasa de cumplimiento, al distribuir el costo de la prima a lo largo del año. Al mismo tiempo, la integración con canales de recaudo existentes, como facturas de servicios públicos o billeteras digitales, facilitaría la gestión y la trazabilidad de los pagos.

Asimismo, la posibilidad de establecer subsidios cruzados o apoyos focalizados a través del Fondo de Seguridad Vial permitiría atender regiones con alta evasión y mayor incidencia de accidentes, garantizando la sostenibilidad técnica del seguro y fortaleciendo su función social. Esta medida, además de mejorar la cobertura, contribuiría a la reducción del riesgo vial y a una mayor equidad en el acceso a la protección del sistema.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Congreso de la República.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- SFC.

Propuesta 4

Alianzas público–privadas para control digital del SOAT

Explicación

Establecer un sistema integrado de control digital del SOAT mediante alianzas público-privadas entre aseguradoras, el RUNT, la ADRES, la Policía Nacional y autoridades de tránsito. El sistema permitiría el cruce en tiempo real de información sobre vigencia de pólizas, detección de fraudes y reincidencias en evasión.

Propuesta

Crear el sistema integrado del SOAT entre aseguradoras y el RUNT, la ADRES, la Policía Nacional y demás autoridades de tránsito de la siguiente manera:

*"**Artículo XX.** Crear el sistema integrado de información en tiempo real entre las aseguradoras, el RUNT y las autoridades de tránsito para verificar la vigencia del SOAT.*

El sistema permitirá detectar vehículos sin seguro vigente, pólizas anuladas o fraudulentas y reincidencias en evasión. Para su implementación, se autoriza la celebración de alianzas público-privadas que habiliten mecanismos automatizados de control en peajes, cámaras y retenes, garantizando la interoperabilidad, seguridad de datos y trazabilidad de las operaciones."

Justificación

La evasión del SOAT representa un obstáculo estructural para la sostenibilidad del sistema de aseguramiento vial y para la financiación del sistema de salud. La inexistencia de un control digital unificado entre aseguradoras, autoridades de tránsito, la ADRES y la Policía Nacional ha limitado la capacidad del Estado para verificar la vigencia de las pólizas y detectar de manera oportuna fraudes o incumplimientos. Actualmente, los procesos de revisión son manuales, fragmentados y dependen de la iniciativa individual de los agentes de control, lo que facilita la circulación de vehículos sin seguro y la proliferación de pólizas falsas o anuladas.

El establecimiento de un sistema de información interoperable permitiría integrar, en tiempo real, las bases de datos de las entidades públicas y privadas involucradas, garantizando trazabilidad, validación automática y alertas inmediatas ante irregularidades. Este tipo de esquema no solo optimizaría la gestión de la información, sino que fortalecería la vigilancia preventiva y la eficiencia administrativa en la fiscalización del cumplimiento.

La articulación bajo esquemas de alianza público-privada resulta fundamental para asegurar el desarrollo tecnológico, la operación continua y la sostenibilidad del sistema. Dichas alianzas facilitarían la implementación de herramientas de control automatizado, como validaciones digitales en peajes, cámaras de fotomultas o retenes móviles, que permitirían verificar la vigencia del SOAT de forma ágil y confiable.

Además, la interoperabilidad impulsaría una política de control basada en datos, orientada a reducir la evasión, prevenir el fraude y optimizar el flujo de información entre actores del ecosistema asegurador. La medida fortalecería la transparencia, la confianza ciudadana y la gestión eficiente de los recursos del sistema, al tiempo que consolidaría una infraestructura digital moderna para la seguridad vial en el país.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Congreso de la República

Propuesta 5

Plataformas seguras y verificación automatizada del SOAT

Explicación

La ausencia de un sistema único de verificación digital del SOAT permite la circulación de pólizas falsas o anuladas, afectando la confianza y la cobertura del seguro obligatorio. Aunque el RUNT ofrece un mecanismo de validación, este no está plenamente integrado con las plataformas de venta ni con las aplicaciones de movilidad.

Se propone implementar una verificación automatizada del SOAT en tiempo real entre el RUNT y las aseguradoras, con la emisión de un certificado digital inalterable que garantice su autenticidad. Este sistema incluiría alertas automáticas de vencimiento, renovación directa y un código QR único verificable por autoridades o usuarios, asegurando trazabilidad, transparencia y eliminación de fraudes en la comercialización del seguro.

Propuesta

Instruir al Gobierno Nacional en coordinación con el Ministerio de Transporte a desarrollar la infraestructura necesaria para desarrollar un sistema de verificación automatizada del SOAT de la siguiente manera:

*"**Artículo XX.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Transporte y la Superintendencia Financiera de Colombia, desarrollará un sistema de verificación automatizada del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), interoperable entre el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT) y las entidades aseguradoras.*

Este sistema deberá permitir la validación en tiempo real de la vigencia del SOAT, la emisión de certificados digitales inalterables y la implementación

de códigos QR únicos verificables por autoridades o terceros. El Ministerio de Transporte reglamentará los estándares tecnológicos y de seguridad necesarios para su operación."

Justificación

La digitalización integral del sistema de verificación del SOAT responde a la necesidad de fortalecer la trazabilidad, autenticidad y confianza en la emisión de este seguro obligatorio. Hoy, pese a existir herramientas como el RUNT, la validación no está plenamente integrada en los puntos de venta ni en las plataformas de movilidad, lo que permite la proliferación de pólizas falsas o anuladas y debilita los mecanismos de control.

La implementación de un sistema de verificación automatizada y centralizada permitiría a las autoridades y aseguradoras acceder en tiempo real al estado de cada póliza, reduciendo significativamente los riesgos de fraude. Asimismo, la emisión de certificados digitales con códigos QR únicos facilitaría el control en vía pública, mejoraría la experiencia del usuario y fortalecería la transparencia del mercado.

Esta medida se alinea con los principios de interoperabilidad y gobierno digital, al integrar a las aseguradoras, el RUNT y la Superintendencia Financiera en una infraestructura segura y confiable. Con ello, se promueve la eficiencia administrativa, la seguridad jurídica y la protección del consumidor, asegurando que los recursos del SOAT lleguen efectivamente al sistema de salud y a las víctimas de accidentes de tránsito.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Congreso de la República.
- Ministerio de Transporte.

Propuesta 6

Sistema de puntos en la licencia de conducción vinculado al SOAT

Explicación

El esquema actual de sanciones por no contar con el SOAT vigente se limita a multas económicas y la inmovilización del vehículo, sin un efecto disuasivo sostenido sobre los infractores reincidentes. Esta situación ha contribuido a mantener altos niveles de evasión, especialmente en motocicletas.

La propuesta busca fortalecer el cumplimiento del SOAT mediante la vinculación de su vigencia al sistema nacional de puntos de la licencia de conducción. Así, la pérdida progresiva de puntos por circular sin el seguro obligatorio se convertiría en un costo personal directo para el conductor, afectando su capacidad de conducir legalmente. Este modelo introduce un incentivo adicional para mantener el SOAT vigente y promueve una cultura de responsabilidad vial, alineando la seguridad vial con la formalidad aseguradora.

Propuesta

Crear un sistema de puntos en la licencia de conducción con sanciones progresivas ante la imposición de multas que afecten el valor de la tarifa del SOAT de la siguiente manera:

*"**Artículo XX.** Creación y funcionamiento del Sistema Nacional de Puntos y su vinculación al SOAT. Todo titular actual o nuevo de una licencia de conducción contará con un puntaje inicial de veinte (20) puntos, que se reducirá proporcionalmente según la comisión de infracciones de tránsito, conforme a la tabla de deducciones que expedirá el Ministerio de Transporte mediante reglamentación.*

Se establece un esquema de pérdida de puntos por circulación sin SOAT vigente de la siguiente manera:

a. Circular en un vehículo automotor sin el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) vigente ocasionará la deducción de cinco (5) puntos en la licencia de conducción, además de las sanciones de multa e inmovilización previstas en esta ley.

b. En caso de reincidencia dentro de un período de doce (12) meses, se aplicará una deducción adicional de cinco (5) puntos por cada infracción posterior.

c. *Cuando un vehículo sin SOAT vigente esté involucrado en un accidente de tránsito, se impondrá una deducción adicional de diez (10) puntos a la licencia del conductor responsable.*

En el evento en que el titular de la licencia de conducción cuente con cero (0) puntos en su licencia de conducción se someterá a las siguientes sanciones:

a. *Seis (6) meses de suspensión la primera vez.*

b. *Doce (12) meses de suspensión la segunda vez.*

c. *Dieciocho (18) meses de suspensión la tercera vez.*

d. *Veinticuatro (24) meses de suspensión la cuarta vez.*
e. *Cancelación definitiva a partir de la quinta ocasión.*

Sin perjuicio de lo anterior, se establece el siguiente esquema de recuperación de puntos e incentivos:

a. *Ausencia de infracciones durante el período reglamentario, sin exceder el puntaje inicial.*

b. *Realización de cursos certificados en seguridad vial autorizados por el Ministerio de Transporte.*

c. *Bonificación de dos (2) puntos para conductores que mantengan vigente el SOAT durante tres (3) años consecutivos y no registren siniestros con culpa, sin superar el máximo legal.*

d. *Incentivos adicionales como descuentos en impuestos vehiculares sin infracciones durante un (1) año.*

El Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT) y el Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito (SIMIT) serán responsables de registrar en tiempo real la deducción y recuperación de puntos, a partir de reportes de autoridades de tránsito, cámaras de fotodetección, peajes electrónicos y demás mecanismos autorizados.

El Ministerio de Transporte, en coordinación con la Superintendencia Financiera de Colombia, reglamentará en un plazo no mayor a seis (6) meses, contados a partir de la fecha de expedición de la presente ley, los siguientes asuntos:

a. *La tabla de deducción de puntos por infracción.*

b. *Los procedimientos automáticos de verificación y sanción.*

c. *La interoperabilidad de las bases de datos para la detección y control del SOAT en tiempo real.*

d. *Los mecanismos y requisitos para la recuperación de puntos y otorgamiento de incentivos."*

Justificación

Vincular el SOAT al sistema de puntos corrige una falla de incentivos del esquema vigente, donde la sanción pecuniaria e inmovilización operan como castigos aislados y de corto alcance. La pérdida progresiva de puntos introduce un costo personal acumulativo para el infractor y alinea la obligación aseguradora con la aptitud para conducir, internalizando el riesgo que hoy se traslada al sistema de salud y al resto de usuarios cumplidos. El mecanismo es proporcional (deducciones graduadas, reincidencia con mayor impacto) y preventivo (bonificaciones por buen comportamiento y mantenimiento del seguro), reforzando la cultura de seguridad vial.

La medida es técnicamente factible sin crear infraestructura nueva: el cruce automático RUNT–SIMIT–aseguradoras permite verificar vigencia en tiempo real, registrar deducciones y activar notificaciones y recursos. Se preservan debido proceso y garantías al prever notificación electrónica, trazabilidad de la verificación, recursos contra errores de registro y recuperación de puntos mediante cursos certificados.

En términos de política pública, el esquema reduce la evasión, mejora la cobertura del seguro obligatorio, estabiliza financieramente el ramo y disminuye los subsidios cruzados desde conductores cumplidos hacia reincidentes. Además, armoniza el control del cumplimiento asegurador con el régimen sancionatorio del tránsito, expedido a través de la ley 769 de 2002 (código nacional de tránsito), fortalece la transparencia operativa y crea incentivos sostenidos para el cumplimiento sin depender exclusivamente de operativos en vía.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Ministerio de Transporte.
- SFC.

Propuesta 7

Modificación del Registro Único de Seguros

Explicación

El Registro Único de Seguros (en adelante "RUS") requiere una actualización estructural para cumplir su propósito de centralizar la información aseguradora del país. Actualmente carece de un administrador designado, su cobertura es limitada a ciertos ramos y su interoperabilidad con otros sistemas financieros es mínima.

La propuesta busca designar una entidad responsable de su gestión, ampliar su alcance a todos los ramos de seguros y conectarlo con el régimen de finanzas abiertas, garantizando interoperabilidad con el sistema financiero. Esto permitiría desarrollar seguros personalizados, mejorar la competencia entre aseguradoras y facilitar el acceso a información confiable para intermediarios, fintechs y consumidores.

Propuesta

Ordenar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la designación de una entidad responsable de la administración, operación y mantenimiento del RUS, dotándola de los recursos técnicos, humanos y financieros necesarios para su gestión de la siguiente manera:

"Artículo XX. *El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con sus funciones legales, deberá designar una entidad responsable de la administración, y mantenimiento del Registro Único de Seguros (RUS), dotándola de los recursos técnicos, humanos y financieros necesarios para su gestión.*

De esta forma, el RUS deberá:

1. I*ncorporar información de todos los ramos de seguros autorizados en el país, incluyendo datos de existencia, vigencia, coberturas, exclusiones y beneficiarios.*

2. *Integrarse con la infraestructura del régimen de finanzas abiertas, garantizando la interoperabilidad con otras bases de datos financieras mediante interfaces seguras (APIs) y bajo principios de seguridad, confidencialidad y consentimiento informado.*

3. *Permitir el acceso a información a intermediarios y entidades autorizadas, bajo niveles diferenciados y controlados de acceso."*

Justificación

La modernización del RUS responde a la necesidad de contar con una infraestructura centralizada, confiable y actualizada que permita al Estado y al mercado asegurador acceder a información integral sobre las pólizas emitidas en el país. Actualmente, el RUS presenta vacíos operativos, ausencia de un administrador designado y una cobertura restringida a ciertos ramos, lo que limita su utilidad tanto para la supervisión como para la innovación del sector.

Designar una entidad responsable con presupuesto propio fortalecería la trazabilidad, transparencia y actualización de la información aseguradora, garantizando una gestión más eficiente y reduciendo la asimetría informativa. Además, su integración con el régimen de finanzas abiertas permitiría que la información del RUS sea interoperable con el resto del sistema financiero, abriendo el camino a productos personalizados, seguros embebidos y servicios de analítica avanzada.

Para las aseguradoras y fintechs, esto implicaría una mayor capacidad para ofrecer productos adaptados al perfil del usuario, reducir costos operativos y fomentar la competencia. Para los consumidores, representaría más transparencia y acceso a seguros pertinentes a sus necesidades. En conjunto, esta reforma consolidaría un ecosistema asegurador más moderno, interoperable y centrado en el usuario, alineado con las tendencias regulatorias internacionales en open finance.

¿Cómo llevar esta propuesta a la realidad?

Para hacer esta propuesta realidad se debe expedir una **ley ordinaria** en el **Congreso de la República**.

Entidades encargadas:

- Congreso de la República.

Colombia Fintech

HOJA DE RUTA

PARA UN SISTEMA FINANCIERO INCLUYENTE, COMPETITIVO E INNOVADOR

9 786289 742107