

Doctor
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General
Cámara de Representantes

Asunto: Radicación proyecto de ley *“POR LA CUAL SE REGULAN LOS PROVEEDORES DE SERVICIOS DE ACTIVOS VIRTUALES (PSAV) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*

Respetado Secretario,

De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1.992, presentamos ante la Honorable Cámara de Representantes el proyecto de ley *“POR LA CUAL SE REGULAN LOS PROVEEDORES DE SERVICIOS DE ACTIVOS VIRTUALES (PSAV) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”* iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previsto en el artículo 145 de la referida ley.

Solicitamos al señor Secretario se sirva a darle el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1.992.

JULIÁN LÓPEZ TENORIO
Representante a la Cámara

GUSTAVO MORENO HURTADO
Senador de la República

PROYECTO DE LEY N° _____ de 2.025

“POR LA CUAL SE REGULAN LOS PROVEEDORES DE SERVICIOS DE ACTIVOS VIRTUALES (PSAV) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Capítulo I. Objetivos y Principios

Artículo 1. Objeto de la Ley.

La presente ley tiene por objeto promover la adopción de la Tecnología Blockchain y sus principales usos derivados en el país.

En desarrollo de lo anterior y en consideración a los usos actualmente adoptados por el mercado de la Tecnología Blockchain la ley también tiene por objeto regular los Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (PSAV) en el país con el propósito de impulsar el desarrollo de esta industria y promover la adopción de los PSAV como uno de los casos de uso de dicha tecnología, generando un marco normativo integral que garantice la transparencia y la protección de los usuarios de Activos Virtuales; reforzar la implementación de mejores prácticas internacionales en materia de prevención del lavado de activos; promover la innovación tecnológica; y fomentar la colaboración público-privada para la consolidación del sector. Con el fin de impulsar el desarrollo y la adopción de la tecnología blockchain o tecnología de registro distribuido en Colombia, la presente ley promueve la investigación científica y tecnológica orientada a identificar y aprovechar sus beneficios potenciales en diversos sectores.

Capítulo II. Promoción de la tecnología blockchain

Artículo 2. Apropiación e impulso de tecnologías TIC con blockchain

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), a través de la financiación del Fondo Único de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, diseñará e implementará estrategias para facilitar la apropiación y formación de la tecnología Blockchain y DLT. Para ello, el Viceministerio de Transformación Digital diseñará una hoja de ruta que permita entender los demás casos de uso de esta tecnología y sus derivados, así como su aplicación en Colombia.

Artículo 3. Formación para la innovación en Tecnología Blockchain

El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en conjunto con las Secretarías de Educación Departamentales, Distritales y Municipales podrán incorporar en sus programas de desarrollo de habilidades y capacidades tecnológicas en las modalidades de medio

vocacional en donde el estudiante pueda obtener conocimientos y capacidades educativas, de formación en Tecnología Blockchain y análisis e implementación de casos de uso. El SENA deberá diseñar e implementar el programa de Formación en Tecnología Blockchain, que será transversal a los programas de formación en su oferta institucional y buscará el fomento de la identificación e implementación de nuevos casos de uso de la tecnología Blockchain.

Este programa deberá tener un esquema de soporte de asesoría, investigación, extensionismo tecnológico y capital semilla del Fondo Emprender, que asegure la igualdad de oportunidades para los jóvenes emprendedores rural y urbano, contribuyendo así al cierre de la brecha social y de transparencia de información del país. El programa podrá ofrecerse a través de la oferta presencial o virtual.

PARÁGRAFO. Tanto el SENA como las Instituciones Educativas de educación superior podrán diseñar de igual forma, en el marco de su autonomía, programas de formación en materia de tecnología Blockchain que estén dirigidos estratégicamente a promover la adopción de nuevos usos de ésta tecnología impulsados por la población que atiendan.

Artículo 4. Estrategia de implementación.

El Gobierno Nacional y las entidades territoriales organizarán una estrategia descentralizada de apoyo al desarrollo de la tecnología Blockchain a través del fomento de la identificación e implementación de casos de uso de dicha tecnología tanto a nivel público como privado.

PARÁGRAFO 1. El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en el presente artículo, fomentando la participación ciudadana y de las partes interesadas.

Artículo 5. Promoción por los municipios.

Autorícese a los municipios a crear Fondos Territoriales temporales para el desarrollo integral e implementación de la tecnología Blockchain, los cuales tendrán por objeto financiar o invertir en proyectos que atiendan las necesidades más urgentes del sector público y privado de los municipios. Estos fondos serán unos patrimonios autónomos, de régimen de derecho privado, sin estructura administrativa propia y con domicilio en la correspondiente entidad territorial que los crea.

PARÁGRAFO 1. Para la creación del Fondo territorial para el Desarrollo Integral e implementación de la tecnología Blockchain, se deberá estar articulado con el Esquema de Desarrollo y Desempeño Regional, para ello dicho comité deberá contar con su autorización.

PARÁGRAFO 2. La financiación de los Fondos Territoriales creados mediante esta Ley, se hará con cargo de acuerdo a la disponibilidad presupuestal de cada entidad territorial, igualmente se deberán destinar recursos del Sistema General de Regalías de acuerdo a los términos establecidos en la ley, así como también, se deberá gestionar recursos mediante convenios interadministrativos con las gobernaciones y el gobierno nacional.

También, podrán incorporarse las donaciones o recursos de cooperación nacional o internacional no reembolsables, con el propósito de desarrollar su objeto.

PARÁGRAFO 3. El Gobierno Nacional deberá reglamentar el funcionamiento, las condiciones, destinaciones y requisitos de estos fondos una vez promulgada esta ley.

Capítulo III. Definiciones

Artículo 6. Definiciones.

Para los efectos de la presente ley, se consagran las siguientes definiciones:

- (a) Activo Virtual: es una representación digital de un valor o de un derecho que puede transferirse y almacenarse electrónicamente, mediante la tecnología de registro distribuido o una tecnología similar.
- (b) Forma Habitual y Profesional: se refiere a una persona que, dentro de cualquier periodo de 12 meses consecutivos, hubiere obtenido Ingresos Totales iguales o superiores a tres mil (3.000) SMLMV por la prestación de Servicios sobre Activos Virtuales o mantener en tenencia Activos Virtuales iguales o superiores a cinco mil (5.000) SMLMV.
- (c) PSAV o Proveedores de Servicios de Activos Virtuales: se considera un PSAV, cualquier persona jurídica o natural, nacional o extranjera que realice o preste a terceros uno o más Servicios de Activos Virtuales de Forma Habitual y Profesional dirigidos a personas ubicadas dentro del territorio nacional.
- (d) PSAV Obligados: se refiere a los PSAV que cumplan cualquiera de los requisitos señalados a continuación, sin perjuicio de si se trata de una persona constituida o no de conformidad con las leyes de la República de Colombia:
 - (i) Que se encuentran constituidas o tengan un establecimiento permanente en Colombia;
 - (ii) Que estén obligadas a tributar en Colombia en virtud del régimen de entidades controladas del exterior o en virtud del régimen de presencia económica significativa en Colombia;
 - (iii) Que publiciten o informen al público a través de cualquier medio que tienen una oficina o canal de atención físico, telefónico o de cualquier otra manera conlleven a terceros a entender que cuentan con una presencia en Colombia;
 - (iv) Que utilicen cualquier dominio “.co” para llevar a cabo sus actividades u operaciones, o su sitio web esté dirigido a público ubicado en el territorio colombiano;
 - (v) Que tengan acuerdos comerciales con terceros o subsidiarias o vinculadas que les permitan recibir localmente fondos u Activos Virtuales de residentes colombianos para la realización de las actividades u operaciones (o cualquier actividad similar de las que se conocen como servicios de rampa)

sin que ello conlleve la obligación de quien presta el servicio de pago de inscribirse en el Registro de PSAV;

- (vi) Que efectúen publicidad dirigida a residentes en Colombia.
- (e) Servicios de Activos Virtuales: se consideran como tales los siguientes servicios u operaciones, de Forma Habitual y Profesional:
- Custodia y/o administración de Activos Virtuales, consistente en la guarda, depósito o control, por cuenta propia o de un tercero, de Activos Virtuales o de los medios de acceso a estos, en su caso en forma de claves criptográficas privadas;
 - Gestión de plataformas de intercambio de los Activos Virtuales, consistente en la operación de uno o varios sistemas bilaterales o multilaterales que reúnen o permiten reunir, dentro del sistema y de conformidad con sus propias normas, intereses de adquisición y venta de Activos Virtuales;
 - Intercambio de Activos Virtuales por moneda de curso legal o divisas, consistente en la celebración de contratos de compraventa de Activos Virtuales, a cambio de dichos fondos, utilizando capital propio;
 - Intercambio de Activos Virtuales por otros Activos Virtuales, consistente en la celebración de permuta de Activos Virtuales, a cambio de otros Activos Virtuales, utilizando capital propio;
 - Ejecución de órdenes relacionadas con Activos Virtuales por cuenta de usuarios consistente en la celebración de acuerdos, por cuenta de sus usuarios, para la compra o venta de uno o varios Activos Virtuales;
 - Colocación de Activos Virtuales consistente en la comercialización por cuenta y orden de un uno o varios usuarios;
 - Recepción y transmisión de órdenes relacionadas con Activos Virtuales por cuenta de usuarios, consistente en la recepción de una orden de una persona de comprar o vender uno o varios Activos Virtuales, o de suscribir uno o varios Activos Virtuales, y la transmisión o ejecución de esa orden a un usuario o un tercero;
 - Asesoramiento en materia de Activos Virtuales, consistente en proponer, hacer o comprometerse a hacer una recomendación personalizada a un usuario, bien a petición de dicho usuario, o a iniciativa del PSAV en relación con una o varias operaciones de Activos Virtuales o con su uso;
 - Gestión de carteras de Activos Virtuales, consistente en la gestión discrecional e individualizada de carteras según mandato de los usuario, cuando las carteras incluyan uno o más Activos Virtuales siempre que se realice por debajo de los umbrales establecidos para la captación masiva y habitual de recursos del público.
- (f) Registro de PSAV o Registro: Es un registro público electrónico administrado por las Superintendencia de Sociedades cuyo objetivo es registrar a los PSAV, y permitir que cualquier persona pueda acceder a la información de la PSAV. El Registro de PSAV tiene la finalidad de promover la transparencia y brindar a los usuarios de los PSAV la posibilidad de verificar los datos reportados a dicho registro.
- (g) Tecnología Blockchain: Tecnología que permite validar, agrupar y almacenar datos de forma inmutable en un registro criptográfico distribuido. Funciona a través de

una red de computadoras interconectadas (peer-to-peer) que procesan datos mediante mecanismos de consenso, garantizando seguridad, transparencia y distintos niveles de descentralización según su diseño. Sus aplicaciones abarcan desde la infraestructura para transacciones digitales hasta la tokenización de activos, el desarrollo de contratos inteligentes, la trazabilidad de bienes y la gestión de identidad, entre otros usos.

Parágrafo. La emisión de moneda de curso legal que realice el Banco de la República mediante el uso de tecnología Blockchain, valores u otros activos financieros se seguirán rigiendo por las disposiciones regulatorias aplicable a los mismos, atendiendo su naturaleza jurídica, tales como, la regulación expedida por la Junta Directiva del Banco de la República, la Ley 964 de 2005, y demás que sean concordantes.

Artículo 7. Autonomía de negociación de los Activos Virtuales.

Los Activos Virtuales son negociables directamente por sus propietarios. El funcionamiento de los distintos Activos Virtuales, sus reglas, precios y demás aspectos propios de los Activos Virtuales no son parte del alcance y objetivos de la presente ley y pertenecen al ámbito privado de los usuarios que, basándose en principios de libre mercado y de libre competencia, deben procurar por informarse de los riesgos inherentes a la negociación con activos de cualquier clase.

Capítulo IV. Registro de los PSAV

Artículo 8. Registro de Proveedores de Servicios con Activos Virtuales.

Créase el Registro de Proveedores de Servicios de Activos Virtuales, que tendrá el carácter de registro público, a cargo de la Superintendencia de Sociedades, y que tendrá por objeto contar con un registro de los PSAV Obligados. El registro será un sistema de acceso público a la información que no sea de reserva y tendrá por objeto dar publicidad sobre los datos de los PSAV.

Tratándose de PSAV Obligados constituidos como sociedades comerciales vigiladas por la Superintendencia de Sociedades en los términos señalados por la ley, deberán remitir a dicha Superintendencia los estados financieros de fin de ejercicio y la información adicional; en los términos y condiciones que la misma requiera para la elaboración de dicho registro. Sin perjuicio de lo anterior, el Gobierno Nacional tendrá la facultad de determinar que los PSAV queden sometidos a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades, de conformidad con la facultad que le otorga el inciso segundo del artículo 84 de la Ley 222 de 1995.

Para los fines de inscribirse en el Registro, los PSAV Obligados deberán acompañar y mantener actualizada, la siguiente información, con carácter de declaración jurada:

- (a) Personas naturales residentes en el país:

- (i) Nombre y apellido, tipo, número de documento de identidad y copia simple del documento de identidad;
 - (ii) Nacionalidad, fecha y lugar de nacimiento;
 - (iii) Estado civil;
 - (iv) Registro Único Tributario o documento equivalente al registro tributario extranjero para personas residentes en el extranjero otorgada en el país de residencia o constitución, en caso de no contar con ninguna de las anteriores, se deberá acompañar copia simple de la constancia correspondiente o una opinión expedida por un abogado autorizado para ejercer en la respectiva jurisdicción en la que conste dicha situación;
 - (v) Dirección de residencia y dirección en donde se realiza la actividad (dirección, municipio, departamento, país y código postal), tanto en el país como en el extranjero, si aplica;
 - (vi) Número de teléfono, tanto en el país como en el extranjero, si aplica;
 - (vii) Dirección de correo electrónico, el cual valdrá para efectos de cualquier notificación judicial o comercial que deba realizarse;
 - (viii) Actividad laboral o profesional principal, en caso de que sea diferente a la prestación de Servicios sobre Activos Virtuales;
 - (ix) Sitio web y/o nombre de usuario, a través de los que opera en redes sociales u otros medios, los cuales también podrán utilizarse para efectos de cualquier notificación judicial o comercial, en los términos que señale la ley procesal;
 - (x) Identificar la o las actividades que realiza del literal (e) del artículo 2 de la presente Ley.
- (b) Personas jurídicas residentes en el país o en el extranjero:
- (i) Denominación o razón social;
 - (ii) Registro Único Tributario o documento equivalente al registro tributario extranjero para personas residentes en el extranjero otorgada en el país de residencia o constitución, en caso de no contar con ninguna de las anteriores, se deberá acompañar copia simple de la constancia correspondiente o una opinión expedida por un abogado autorizado para ejercer en la respectiva jurisdicción en la que conste dicha situación;
 - (iii) Certificado de existencia y representación legal o copia simple del documento en el que conste su existencia así como sus estatutos sociales vigente con constancia de su inscripción en el Registro Público correspondiente a su jurisdicción;
 - (iv) Identificación del representante legal y copia del documento de identificación nacional o extranjero;
 - (v) Domicilio legal y domicilio en donde se realiza la actividad (dirección, municipio, departamento, país y código postal), tanto en el país como en el extranjero, si aplica;
 - (vi) Número de teléfono, tanto en el país si lo tiene como en el extranjero, si aplica;
 - (vii) Dirección de correo electrónico, el cual valdrá para efectos de cualquier notificación judicial o comercial que deba realizarse;
 - (viii) Sitio web de la persona jurídica y/o nombre de usuario, a través de los que opera en redes sociales u otros medios, los cuales también podrán utilizarse

para efectos de cualquier notificación judicial o comercial, en los términos que señale la ley procesal;

- (ix) Identificar la o las actividades que realiza del literal (e) del artículo 2 de la presente Ley.

Parágrafo transitorio. Los PSAV podrán continuar prestando sus servicios hasta tanto entre en funcionamiento el Registro de los PSAV. Una vez entre en funcionamiento deberán solicitar su inscripción en el Registro de los PSAV en un plazo no superior a doce (12) meses.

Capítulo IV. Obligaciones de los PSAV

Artículo 9. Requisitos y obligaciones.

Sin perjuicio de lo señalado en el parágrafo del artículo 4 de esta Ley, los PSAV que adquieran la obligación de inscribirse en el Registro de PSAV con posterioridad al vencimiento de dicho plazo, deberán realizar dicha inscripción dentro del mes inmediatamente siguiente a que se verifique su condición de PSAV Obligado o la realización de Servicios de Activos Virtuales en Forma Habitual y Profesional. Para estar inscrito en el Registro de PSAV deberá cumplirse con los siguientes requisitos:

- (a) Estar debidamente constituido en su país de origen;
- (b) Contemplar dentro de su objeto social la realización de las actividades calificadas como Proveedores de Servicios de Activos Virtuales o la mención expresa de que pueden realizar cualquier acto similar;
- (c) Adoptar medidas de control apropiadas y suficientes, sobre las recomendaciones e instrucciones que expidan la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) y conforme con las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) para la realización de transacciones sobre Activos Virtuales localmente;
- (d) Mantener actualizado el Registro de los PSAV ante la Superintendencia de Sociedades con el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley;
- (e) 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;
- (f) Contar con políticas que permitan dar cumplimiento a las normas de protección de los usuarios y a las normas de datos personales contenidos en la ley 1581 de 2012 y disposiciones complementarias;
- (g) Indicar claramente en su sitio web y en cualquier red social u otro medio relacionado con su actividad, incluyendo los materiales para su difusión y/o promoción, la siguiente leyenda: “*Denominación Social - Proveedor de Servicios de Activos Virtuales (PSAV) inscrito bajo el N° de fecha en el Registro de Proveedores de Servicios de Activos Virtuales de la Superintendencia de Sociedades.*”;
- (h) Contar con políticas orientadas a la prevención de manipulación de mercado de parte del PSAV, así como al manejo adecuado de información privilegiada de usuarios y terceros a los cuales tenga acceso en su condición de PSAV en virtud de lo señalado en el artículo 258 del Código Penal;
- (i) Proceso de atención y trámite de las peticiones, quejas o reclamos que presenten los usuarios; y,

- (j) Implementar medidas de conocimiento del usuario y de debida diligencia de usuarios, conforme con las instrucciones de la Superintendencia de Sociedades o las normas que lo modifiquen, sustituyan o deroguen.

Artículo 10. *Divulgación de información sobre riesgos.*

Las PSAV Obligados que ofrecen servicios de intercambio de Activos Virtuales al momento de establecer relación contractual con los usuarios, deben revelar en forma clara y escrita, en idioma español, todos los riesgos materiales asociados con sus servicios y con los Activos Virtuales en general, incluyendo como mínimo lo siguiente:

- (a) Los Activos Virtuales no son considerados moneda de curso legal, salvo que así lo disponga el Banco de la República;
- (b) Las transacciones con Activos Virtuales son irreversibles y, en consecuencia, las pérdidas derivadas a de sus operaciones, no son recuperables;
- (c) El usuario adquiriente será titular del Activo Virtual cuando se valide la transacción almacenada en la red pública o privada de cada Activo Virtual o en la base de datos que administre el PSAV para tal efecto, siendo esta última una fuente que debe ser auditable;
- (d) La volatilidad e imprevisibilidad del precio de los distintos Activos Virtuales pueden resultar en ganancias o pérdidas significativas, parciales o totales, en cualquier periodo de tiempo determinado;
- (e) El cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley, no implican certificación o garantía sobre los riesgos inherentes a las operaciones con Activos Virtuales incluidas en el presente artículo, ni sobre la solvencia o validación de los distintos intervinientes en la operación;
- (f) Los procedimientos de transparencia del PSAV.

Artículo 11. *Pedagogía en torno a los Activos Virtuales y los sistemas de intercambio.*

Con el fin de mitigar el riesgo asociado a la brecha de conocimiento, el Gobierno Nacional desarrollará e implementará cursos permanentes y actualizados de formación pedagógica digital en los Activos Virtuales, conforme al marco normativo vigente, de cara al avance de la economía global y los nuevos desarrollos e innovaciones.

Así mismo, los PSAV Obligados tendrán la responsabilidad de suministrar a sus usuarios recursos educativos sobre Activos Virtuales. Estos recursos, que deben explicar con claridad y de forma comprensible los principios básicos de los Activos Virtuales, su operatividad, riesgos y beneficios potenciales, se ofrecerán de manera gratuita en los sitios web de cada PSAV con el fin de garantizar que estén al alcance de los usuarios.

Artículo 12. *Sistema de detección y prevención.*

Las PSAV Obligados deben poner en marcha un sistema de autocontrol y gestión del riesgo integral del lavado de activos, financiación del terrorismo y proliferación de armas de destrucción masiva en los términos establecidos por la Superintendencia de Sociedades.

Adicionalmente, los PSAV Obligados deberán colaborar con las autoridades de inteligencia, investigación y judicialización locales de acuerdo con lo previsto en la ley vigente, habilitando canales de respuesta para las autoridades competentes, de manera diligente y oportuna, que permita la prevención y anticipación de acciones criminales, delictivas o terroristas.

Parágrafo. Los PSAV Obligados deberán habilitar la apertura de cuentas (billeteras) para entidades o agentes oficiales exentas de comisión de custodia y administración, que permita la incautación y el cumplimiento de las competencias a cargo de la Fiscalía General de la Nación o de las autoridades de inteligencia o policía judicial, de acuerdo con los procedimientos judiciales e investigativos previstos en la ley.

Artículo 13. Prohibiciones.

Los PSAV Obligados tienen prohibido:

- (a) Transferir a cualquier título, prestar o gravar los Activos Virtuales de los usuarios adquirentes, almacenado por la PSAV, sin que haya conocimiento del usuario adquirente;
- (b) Desarrollar toda clase de actividad comercial de mercadeo en red o multinivel a las que se refiere la Ley 1700 de 2013 con Activos Virtuales, así como, la intermediación financiera de los mismos. Igualmente, no podrán permitir que se lleve a cabo la distribución mercantil de Activos Virtuales mediante actividades de mercadeo en red o multinivel o similares.

Artículo 14. Separación Patrimonial.

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 éstos últimos y no constituirán prenda general de sus acreedores. Para efectos de facilitar la identificación de dichos recursos, los PSAV deberán implementar lo siguiente:

- (a) Asegurarse de que los Activos Virtuales o recursos de sus usuarios no sean usados en actividades propias, costos y gastos propios del PSAV ni en el cumplimiento de operaciones de otros usuarios, salvo autorización previa, clara y expresa del usuario;
- (b) Disponer y aplicar mecanismos orientados para la protección de los Activos Virtuales y el dinero de sus usuarios, cuando se encuentren bajo su custodia;
- (c) Los PSAV deberán realizar gestiones tendientes a ofrecer liquidez o disponibilidad de los Activos Virtuales para su entrega a sus titulares dentro de un plazo razonable y con ajuste a la naturaleza del Activo Virtual o las operaciones celebradas sobre éstos;
- (d) Poner a disposición de los usuarios canales fiables y verificables que permitan al usuario validar la existencia de los Activos Virtuales de su propiedad en la plataforma del PSAV.

Artículo 15. Comercialización y Promoción de Activos Virtuales.

Ninguna persona, salvo los PSAV que se encuentren inscritos en el Registro de PSAV o los terceros con quienes estos contraten, podrá transmitir cualquier comunicación o mensaje, realizado personalmente o utilizando cualquier medio de comunicación, o en redes sociales, que esté destinado a, o tenga por efecto, iniciar, directa o indirectamente, la adquisición de Servicios de Activos Virtuales. La violación de lo anterior será considerado como una violación al régimen de protección de los derechos del consumidor. Se exceptúan de esto las actividades educativas, académicas o de actualización profesional o las actividades desplegadas por PSAV que no se dediquen a dicha actividad de Forma Habitual y Profesional respecto de los Servicios de Activos Virtuales respecto de sus propios servicios.

Capítulo VI. Otras Disposiciones

Artículo 16. Régimen tributario.

Las actividades, operaciones y servicios que involucren activos virtuales, deben ser declaradas de acuerdo con las disposiciones tributarias vigentes que resulten aplicables.

Para el caso de Activos Virtuales que, a fin de mantener un valor estable, se referencie al valor de la moneda de curso legal o a una divisa, el régimen tributario del Activo Virtual será el mismo del activo que lo respalda, por lo que a las transacciones sobre dichos Activos Virtuales les serán aplicables las mismas previsiones en materia de impuesto de renta, retención en la fuente, impuesto de industria y comercio y demás impuestos aplicables a las transacciones sobre la moneda de curso legal o una divisa, según corresponda.

Artículo 17. De la vinculación del sistema financiero y asegurador frente a los PSAV.

En aras de promover los canales formales que garanticen la trazabilidad de las operaciones y en aras de la protección de los usuarios, las entidades supervisadas por la Superintendencia Financiera de Colombia o de la Superintendencia de la Economía Solidaria podrán otorgar acceso a los PSAV a los servicios y productos que ofrecen. Para ello las entidades vigiladas y los PSAV generarán las medidas de debida diligencia conjunta necesarias para la apertura de productos y servicios financieros, así como la consecución de acuerdos comerciales en el desarrollo de soluciones relacionadas con Activos Virtuales.

En concordancia con anterior y con lo señalado en el literal (b) del artículo 2 de la Ley 1328 de 2009, las entidades sometidas a inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia y de la Superintendencia de la Economía Solidaria deberán:

- (a) cerciorarse del acceso a recursos que sean transferidos con destino a las cuentas de consumidores financieros desde las cuentas abiertas por PSAV en la misma u otras entidades;

- (b) cerciorarse del acceso y efectividad a los medios de pago y/o transferencia de cuentas de consumidores financieros cuando pretendan trasladar sus recursos cuentas de un PSAV en la misma u otras entidades.

Los PSAV podrán celebrar acuerdos comerciales con terceros o subsidiarias o vinculadas que les permitan recibir localmente fondos y Activos Virtuales de residentes colombianos para la realización de las actividades u operaciones.

Artículo 18. Sobre la bancarización de los PSAV.

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.

Artículo 19. Vigencia y derogatorias.

La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

JULIÁN LÓPEZ TENORIO
Representante a la Cámara

GUSTAVO MORENO HURTADO
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO

Este proyecto tiene por objeto regular los Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (PSAV) en el país con el propósito de impulsar el desarrollo de esta industria generando un marco normativo integral que garantice la transparencia y la protección de los usuarios de Activos Virtuales; reforzar la implementación de mejores prácticas internacionales en materia de prevención del lavado de activos; promover la innovación tecnológica; y fomentar la colaboración público-privada para la consolidación del sector.

Resulta necesario resaltar que la iniciativa no busca regular un mercado, ni tampoco regular la tecnología, así como tampoco reconocer como moneda oficial a los criptoactivos. Debe ser claro que el proyecto no genera un régimen que desplace las competencias propias de otros regímenes como los financieros, de datos, de competencia, prevención de lavado de activos, entre otras. De tal manera que, si las actividades de los exchanges activan su aplicación por la naturaleza de la conducta o actividad, estos regímenes serán aplicables.

Esta iniciativa se enmarca en el propósito de generar un entorno normativo que promueva la innovación, atraiga la inversión y contribuya a generar condiciones de protección para los consumidores en un contexto global cada vez más abierto frente a esta industria. Esta iniciativa busca reconocer las disposiciones normativas existentes que han permitido surgir a la industria de activos virtuales en el país y que deben reforzarse a través de un marco regulatorio integral. En consecuencia, a través de este proyecto de ley generar un entorno favorable para el crecimiento y desarrollo de la industria de Activos Virtuales en el país reconociendo su potencial económico generando un espacio de seguridad y transparencia para aquellas personas que libremente decidan intercambiar activos virtuales a través de las plataformas que ofrecen los servicios de intercambio.

La realidad socioeconómica de los criptoactivos es global y avanza a pasos agigantados y es responsabilidad del Estado y del Congreso, empezar a plantear una correspondencia entre esta realidad y nuestro sistema jurídico. La ley no es un régimen definitivo ni omnicompreensivo de todos los usos de cripto, ni es un régimen prevalente para cuando estos usos entren en el ámbito de aplicación de normas especiales. Podrán pasar muchos años hasta que se tenga un modelo de ley que abarque todos los usos de esta tecnología; y para cuando esté listo será obsoleto respecto de nuevos usos. Por eso sería un error no empezar gradualmente por los temas principales: información para los usuarios, las autoridades y unos criterios para diferenciar los exchanges serios de aquellos no transparentes y con malas prácticas. En la medida que el Estado se familiarice con esta realidad, en el futuro la regulación se ampliará y contemplará más escenarios.

Es una ley que está basada en principios que permiten el desarrollo tecnológico y la innovación, en pro del usuario y de la realidad socioeconómica a quién los criptoactivos ha atendido y brindado soluciones.

II. MARCO LEGAL

Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones de orden constitucional, legal y jurisprudencial:

> CONSTITUCIONALES

Artículos: 1, 2, 4, 6, 13, 14, 15, 16, 20, 25, 26, 27, 29, 38, 58, 61, 70, 71, 78, 93, 150, 189, 209, 333, 334.

> LEGALES / REGLAMENTARIAS

- Resolución 314 de 2021 del 15 de diciembre de 2021 *“Por la cual se impone la obligación de reporte a la UIAF a las empresas o personas naturales que provean servicios de activos virtuales en Colombia”*

III. JUSTIFICACIÓN

Generalidades sobre el mercado de activos virtuales

El presente proyecto de ley *“Por La Cual Se Regulan Los Proveedores De Servicios De Activos Virtuales (PSAV) y Se Dictan Otras Disposiciones”* propone regular los Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (PSAV) en el país con el propósito de impulsar el desarrollo de esta industria generando un marco normativo integral que garantice la transparencia y la protección de los usuarios de Activos Virtuales; reforzar la implementación de mejores prácticas internacionales en materia de prevención del lavado de activos; promover la innovación tecnológica; y fomentar la colaboración público-privada para la consolidación del sector.

La digitalización de la economía a nivel mundial ha impulsado cambios estructurales y la aparición de nuevos modelos digitales de intercambio de activos, bienes y servicios. En este escenario, han surgido los activos virtuales o criptoactivos¹ como representaciones digitales de valor que se pueden comercializar o transferir digitalmente y se pueden utilizar para pagos o inversiones².

La industria cripto se ha transformado constantemente desde su surgimiento en 2008 con la aparición de Bitcoin. Particularmente, esta industria ha evolucionado de un producto de “nicho” hasta posicionarse como un instrumento cada vez más común y cotidiano. Por más de una década han existido los criptoactivos, derivados de la tecnología DLT (Blockchain), convirtiéndose en un sector económico maduro y dinámico, en el que ya existe un adecuado

¹ En el Proyecto de Ley se usa el término “Activo Virtual” de acuerdo con la denominación adoptada comúnmente por parte de reguladores como la GAFI. A lo largo de esta exposición de motivos se usará también el término “criptoactivo” para referirse a un Activo Virtual.

² Resolución 314 de 2021 de la UIAF a partir de la Recomendación 15 de GAFI recuperado de: https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/resolucion_uiaf_0314_2021.htm

conocimiento y se ha dado un consenso en la forma en que se debe regular la provisión de servicios de activos virtuales.

El inicio de la industria de cripto está marcado por la creación de Bitcoin en 2009 por Satoshi Nakamoto como una forma descentralizada, entre pares (*peer-to-peer*) de transferir valor en una cadena de valores pública usando una tecnología de registro distribuido (DLT, por sus siglas en inglés)³. Con la aparición de Bitcoin se buscó una disrupción en el sistema financiero tradicional con la promesa de la eliminación de la intermediación ineficiente para reemplazarla por el consenso, la colaboración y la transparencia apalancado en la tecnología *blockchain*.

En general, “criptoactivo”⁴ suele ser considerado un término *sombrilla* que agrupa diferentes tipos de representaciones digitales de un valor o de un derecho, emitidas por agentes privados⁵, criptográficamente⁶ seguros, que pueden transferirse o almacenarse electrónicamente mediante tecnologías de registro distribuido (i.e. blockchain o similares) (IMF, 2023; Proskalovich et al., 2023). Al respecto, se debe resaltar que es un término *sombrilla* debido a que agrupa a tokens⁷ o *fichas* digitales como las criptomonedas, stablecoins, tokens o tokens de utilidad o consumo.

Respecto a la tecnología blockchain, sobresale el hecho de que busca promover que dos o más partes, sean compañías o personas, puedan llegar a consensos para realizar transacciones sin depender de intermediarios. La tecnología blockchain o de cadena de bloques es básicamente un libro de contabilidad digital compartido que registra transacciones de manera transparente, verificable y a prueba de manipulación. En ese sentido, tiene cinco principios: **base de datos distribuida** donde cada una de las partes puede verificar la base completa y su historial completo; **transmisión entre pares** donde la comunicación entre partes ocurre a través de un nodo central; **transparencia** mediante la visibilidad para cualquiera con acceso al sistema a las transacciones y sus valores; **irreversibilidad de los registros** derivada de que una vez se registra la transacción la base de datos no pueden ser alterados sus registros y **lógica computacional** conlleva a que las transacciones puedan ser programadas⁸.

Ahora bien, la relación entre la tecnología blockchain y los criptoactivos depende del proceso de tokenización. En general, este proceso se refiere al uso de blockchain para que un activo financiero o tangible pueda ser representado como un token en una plataforma de blockchain (European Parliament, 2023). Al respecto, se debe mencionar que, a pesar de que todos los criptoactivos depende de la tecnología blockchain, las aplicaciones de esta

³ Bank for International Settlements (BIS) (2023). The crypto ecosystem: key elements and risks. Disponible en: <https://www.bis.org/publ/othp72.pdf>

⁴ Respecto al término criptoactivo, se debe mencionar que hay agentes o reguladores que usan el término “activo digital” de manera equivalente.

⁵ Esta aclaración se hace con el propósito de distinguir los criptoactivos de las monedas digitales emitidas por bancos centrales (Central Bank Digital Currencies CBDC) debido a que tienen un alcance distinto al de los criptoactivos.

⁶ En general, la criptografía se refiere a la protección de la información mediante el uso de algoritmos codificados, hashes y firmas. Para más información puede consultar este [artículo](#).

⁷ Un token digital es una representación de un objeto o concepto que se representa como una unidad de valor en la base de datos o “libro de contabilidad” (European Parliament, 2023).

⁸ Tapscott, A. & Tapscott, D. (2017). Financial Markets: How Blockchain Is Changing Finance. Harvard Business Review. Disponible en: https://capital.report/Resources/Whitepapers/40fc8a6a-cdbd-47e6-83f6-74e2a9d36ccc_finance_topic2_source2.pdf

tecnología van más allá de este tipo de activos. Los criptoactivos, como se mostró anteriormente, se basan en la tecnología blockchain para ser emitidos, transferidos y almacenados.

Al considerar el desarrollo de la industria asociada a los criptoactivos y los servicios asociados a éstos, han destacado dos actividades principalmente: la creación o emisión de nuevos criptoactivos o monedas virtuales, y los servicios de intercambio de criptoactivos. Frente al primer aspecto, sobresale su importancia en el proceso de oferta de criptoactivos. De acuerdo con Bitso se estima que actualmente hay más de 9.000 criptoactivos a nivel mundial. Lo anterior, debido a que, en principio, cualquier persona puede crear un criptoactivo a través de la minería. En ese sentido, se debe distinguir entre los dos mecanismos posibles para emitir un criptoactivo: la minería y una Oferta Inicial de Monedas (Initial Coin Offering ICO).

Respecto a los servicios prestados por las compañías que hacen parte de la industria cripto, sobresale el hecho de que los usuarios perciben en los activos virtuales un posible medio de intercambio y depósito de valor. En ese sentido, uno de los principales servicios de la industria tiene que ver con el intercambio de estos activos. Frente a este servicio se encuentra una segunda distinción: los exchanges centralizados y la industria DeFi (Decentralized Finance por sus siglas en inglés).

En general, los servicios de intercambio de criptoactivos pueden prestarse a través de plataformas que son *marketplaces* digitales donde los usuarios pueden transar criptoactivos por otros criptoactivos o monedas fiduciarias o de curso legal⁹. Los usuarios pueden intercambiar, hacer pagos de bienes y servicios, transferir fondos a otros usuarios y mantener saldos en criptoactivos como inversión. En principio, los usuarios pueden realizar este tipo de transacciones usando llaves públicas o privadas que les permite almacenar sus criptoactivos en billeteras calientes o frías (dependiendo si están conectadas a internet o no).

Sin embargo, la tenencia de los activos en computadores personales o en billeteras de custodia propia plantean un riesgo de ciberseguridad para los usuarios. En ese contexto, han surgido los exchanges centralizados como plataformas que pueden custodiar las billeteras electrónicas de los usuarios además de brindarles una plataforma en la que compradores y vendedores están conectados (Arango et al., 2018). Al respecto, se debe destacar que existen dos tipos de exchanges o plataformas de intercambio: las centralizadas y las descentralizadas.

En el caso de los exchanges descentralizados, los usuarios intercambian criptoactivos de manera directa conectando sus billeteras a la plataforma y ejecutando las transacciones a través de contratos inteligentes. Por otro lado, los exchanges centralizados suelen ofrecer una cantidad mayor de servicios como intermediarios entre usuarios mediante la custodia y administración de billeteras. Por lo general, los exchanges centralizados no solo ofrecen servicios de intercambio entre criptoactivos y otros tipos de activos a cambio de una comisión, la mayoría ofrece también los servicios de provisión de billeteras o cuentas virtuales para el almacenamiento y transferencia de criptoactivos.

De hecho se debe resaltar que los exchanges centralizados pueden prestar servicios muy amplios que involucran, incluso, a actores del ecosistema de innovación financiera en

⁹ European Parliament (2023). Briefing. Understanding crypto assets: An overview of blockchain technology's uses and challenges. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document/EPRS_BRI\(2023\)757580](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document/EPRS_BRI(2023)757580)

general. Los exchanges centralizados aceptan diversas formas de pago como transferencias bancarias, tarjetas de crédito, otros tipos de criptoactivos, proveedores de servicios de billeteras digitales, pasarelas de pago, entre otros¹⁰. Al respecto, se debe destacar que los servicios de custodia de billeteras suelen reducir los riesgos de ciberseguridad.

Clasificación de Activos Virtuales

Producto de la innovación tecnológica y evolución de la industria, en los últimos años han surgido diferentes tipos de criptoactivos distintos a Bitcoin. Como se destacó anteriormente, el término criptoactivo incluye diferentes tipos de activos que pueden ser clasificados a partir de dos grandes características: su carácter fungible y si están respaldadas por un activo.

Respecto al primer elemento de clasificación, el carácter *fungible* se refiere a la posibilidad de que un activo pueda ser dividido y no único. Tanto Bitcoin como Ether son criptoactivos fungibles debido a que un bitcoin es igual a otro bitcoin y puede ser dividido en partes iguales con valores similares¹¹. Por el contrario, los Non-Fungible Tokens (NFT por sus siglas en inglés) son únicos y no divisibles utilizados para registrar la propiedad y autenticidad de los activos que representan. Dentro de los usos más comunes de los NFT se encuentra el arte digital, certificados de autenticidad, aplicaciones de identidad digital, entre otros.

Dentro de los criptoactivos fungibles¹² se encuentran las criptomonedas o *monedas virtuales* que pueden ser definidas conceptualmente y en términos prácticos como unidades digitales que pueden ser usadas como medios de pago en el intercambio de bienes y servicios, como depósito de valor y como unidad de cuenta (Arango et al., 2018). En consecuencia, las criptomonedas pueden ser consideradas como un medio de pago y depósito de valor privado que se protege de manera criptográfica, en lugar de una autoridad central¹³.

Una segunda clasificación de criptoactivos se deriva del surgimiento de *stablecoins* o monedas estables. Al respecto, esta clasificación define si un criptoactivo se encuentra respaldado o no. En general, este tipo de criptomonedas se definen como estables debido a que buscan mantener un valor estable frente a otro tipo de activo¹⁴. Dentro de los tipos de activos sobre los que se respaldan este tipo de criptomonedas se encuentran monedas de curso legal como el dólar o el euro (i.e. USDC), materias primas como el oro o incluso otros tipos de criptoactivos. Recientemente, las monedas estables han aumentado su

¹⁰ Arango, C., Barrera-Rego, M., Bernal-Ramírez, J. & Boada-Ortiz. (2018). Criptoactivos. Documento técnico del Banco de la República. Recuperado de: <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/documento-tecnico-criptomonedas.pdf>

¹¹ Financial and Payments Systems Task Team (FITT) (2022). F.18 The Recording of Fungible Crypto Assets in Macroeconomic Statistics. Joint Thirty-Ninth Meeting of the IMF Committee on Balance of Payments Statistics and Twenty-First Meeting of the Advisory Expert Group on National Accounts. Disponible en: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/aeg/2022/M21/M21_15_F18_Crypto_Assets.pdf

¹² Dentro de los criptoactivos fungibles también se encuentran los tokens de utilidad definidos como aquellos que brindan acceso a un servicio o producto dentro de una plataforma o red blockchain; los tokens de seguridad que representan un valor real, como acciones o bienes raíces, y los tokens de recompensa que se le otorgan a los usuarios por participar en una plataforma o red blockchain.

¹³ European Parliament (2023). Briefing. Understanding crypto assets: An overview of blockchain technology's uses and challenges. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document/EPRS_BRI\(2023\)757580](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document/EPRS_BRI(2023)757580)

¹⁴ Bank for International Settlements (BIS) (2023). The crypto ecosystem: key elements and risks. Disponible en: <https://www.bis.org/publ/othp72.pdf>

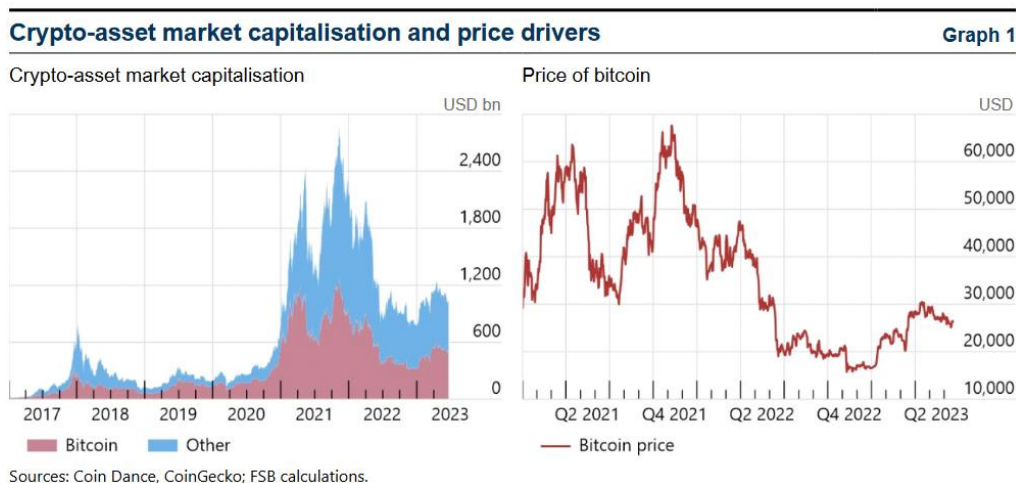
relevancia como una de las puertas de entrada a esta industria debido a su promesa de estabilidad en los precios.

Dinámicas del mercado de criptoactivos a nivel mundial y en Colombia

El 2024 ha sido un año fundamental para la consolidación y madurez del mercado de activos virtuales a nivel mundial. Particularmente, la industria de criptoactivos se ha venido transformando, principalmente, debido a que ha cambiado su carácter de inversiones de alto riesgo y especulativa, a un medio de intercambio con mayor relevancia en las transacciones cotidianas de las personas. Lo anterior, se ha enmarcado en una mayor demanda después de la contracción de la demanda en 2022 producto del escándalo de FTX, el creciente interés de inversionistas institucionales como BlackRock y GrayScale han lanzado los ETFs de Bitcoin y Ethereum¹⁵, así mismo este lanzamiento de estos productos estuvo acompañado por la autorización de la SEC, la Comisión de Valores y Bolsa de Estados Unidos (Securities and Exchange Commission, por sus siglas en inglés), aprobó la inclusión y negociación de acciones de productos negociados en bolsa (ETF) de Bitcoin.

En términos del valor del mercado, se debe destacar que tiene un comportamiento altamente fluctuante caracterizado por periodos de fuerte apreciación y consecuente reducción en los precios de las principales criptomonedas¹⁶. Actualmente, el mercado de criptomonedas a nivel mundial se encuentra recuperándose de la crisis derivada del colapso del exchange centralizado FTX¹⁷ que llevó a que el valor del mercado pasara de \$2.6 trillones de dólares en 2021 a por debajo de \$1 trillón en 2022¹⁸.

Gráfica 1. Capitalización del mercado y determinantes del precio en mercado crypto



Fuente: FSB (2023)

¹⁵ Chainalysis (2024). The 2024 Crypto Maturity Journey. How traditional finance can adopt cryptocurrency in stages. Disponible en: <https://www.chainalysis.com/wp-content/uploads/2024/11/the-2024-crypto-maturity-journey-release.pdf>

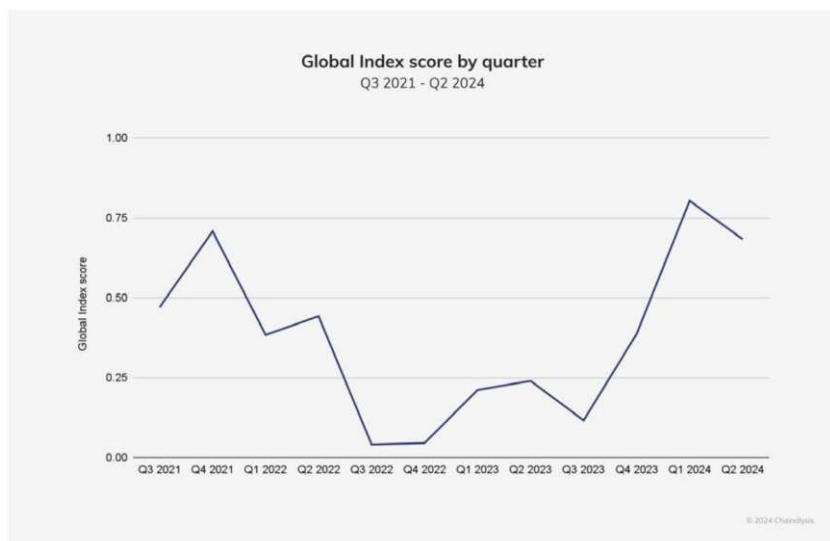
¹⁶ Financial Stability Board (FSB). (2023). IMF-FSB Synthesis Paper: Policies for Crypto-Assets. Disponible en: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/R070923-1.pdf>

¹⁷ Para más información sobre este episodio puede encontrar información [aquí](#).

¹⁸ Financial Stability Board (FSB). (2023). IMF-FSB Synthesis Paper: Policies for Crypto-Assets. Disponible en: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/R070923-1.pdf>

Frente al comportamiento reciente del mercado mundial, se observa que, después de un periodo de decrecimiento en la adopción de criptoactivos derivado de la crisis generada por el colapso de FTX en 2022. En ese mismo contexto, en 2023 la adopción de activos virtuales estuvo impulsada por los países de ingresos bajos y medianos. Sin embargo, de acuerdo con Chainalysis, en 2024 la actividad económica asociada a los activos virtuales aumentó en países con todos los niveles de ingresos¹⁹.

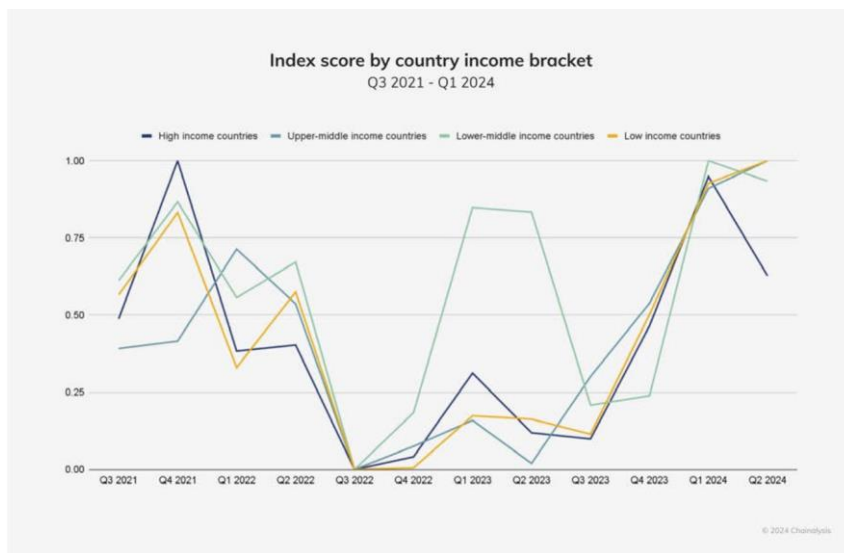
Gráfica 2. Índice global de adopción cuatrimestral (2021-2024)



Fuente: Chainalysis (2024)

¹⁹ Chainalysis. The 2024 Geography of Crypto Report. Disponible en: <https://www.chainalysis.com/wp-content/uploads/2024/10/the-2024-geography-of-crypto-report-release.pdf>

Gráfica 3. Índice global de adopción por rango de ingreso



Fuente: Chainalysis (2024)

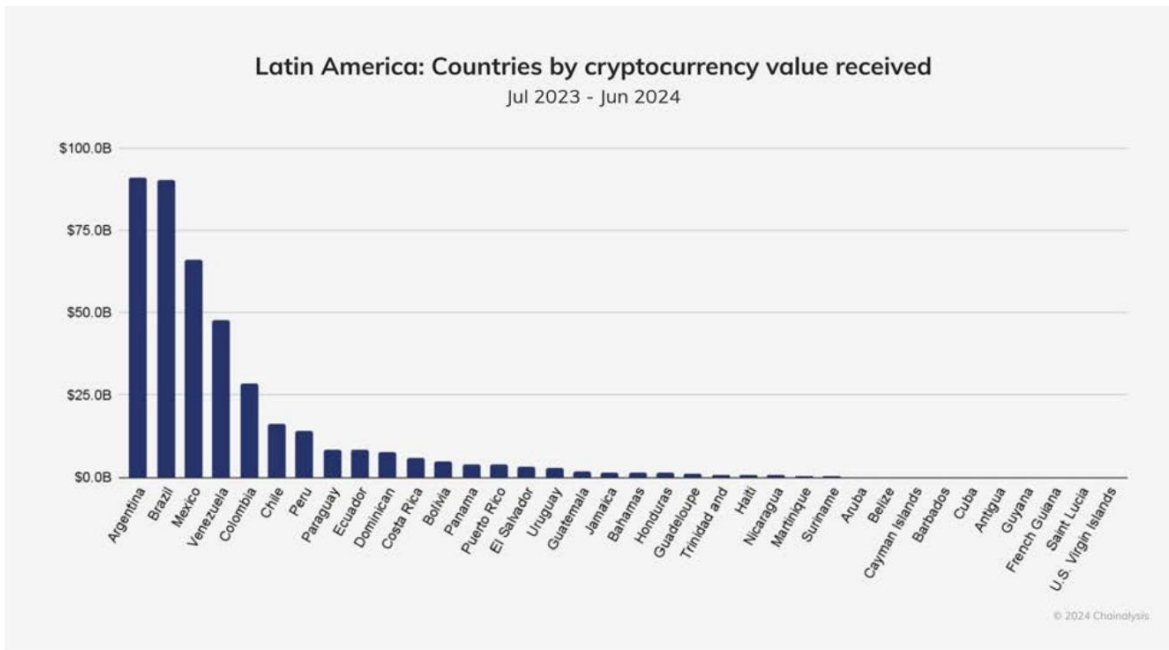
Como se puede observar en la Tabla 2, la aprobación del ETF de Bitcoin por parte de la SEC en Estados Unidos impulsó la adopción de activos virtuales a nivel mundial para los países en todos los niveles de ingreso.

En América Latina durante los últimos años se ha encontrado que la adopción ha estado impulsada por las *Stablecoins* que representan una alternativa ante la inflación y la alta incertidumbre económica. De acuerdo con Chainalysis, América Latina representa el 9.1% de valor, alrededor de \$415 billones de dólares, recibido a través de este mercado a nivel mundial entre julio de 2023 y junio de 2024²⁰. Adicionalmente, durante 2024 América Latina ha sido la segunda región con mayor crecimiento año a año con una tasa aproximadamente de 42.5%. Frente a los servicios que usan los usuarios latinoamericanos se ha identificado una mayor preferencia por los exchanges centralizados con alrededor del 68.7%.

Ahora bien, frente al mercado latinoamericano los países con mayor volumen transaccional entre julio 2023 y junio 2024, fueron Argentina, Brasil, México y Venezuela. Colombia se encuentra en el quinto lugar con un valor recibido de aproximadamente \$26 billones de dólares. Al respecto de este comportamiento, el informe de Chainalysis destaca que en países como Argentina, Brasil y México el crecimiento en el volumen recibido se explica por el aumento en el envío de remesas con *stablecoins*.

²⁰ *ibid.*

Gráfica 4. Países de América Latina por valor recibido en criptoactivos



Fuente: Chainalysis (2024)

Respecto a Colombia, resulta pertinente mencionar que el país pasó de estar en el top 20 del Índice de Adopción de Criptomonedas en 2022 con un valor de transacciones entre marzo de 2022 y marzo de 2023 por **\$26.85 mil millones de dólares**, al puesto 32 en 2023. En 2024 el país volvió a caer al puesto 36 a nivel mundial. No obstante, se debe resaltar que el país se inscribe en la tendencia identificada por Chainalysis donde la adopción de criptomonedas ha estado impulsada por los países en vía de desarrollo.

Regulación de Activos Virtuales

Como se indicó al inicio, la atención de los reguladores y de las entidades internacionales que determinan estándares frente al sector financiero como el Financial Stability Board, IOSCO, GAFI han destacado la urgencia de regular la industria de criptoactivos bajo el argumento de la creciente interrelación entre esta industria innovadora y el sistema financiero tradicional. Al respecto, se debe mencionar que dentro de las prioridades de los reguladores internacionales se encuentran las consideraciones sobre la prevención del riesgo de lavado de activos, y su carácter transfronterizo.

Como resalta el World Economic Forum (2023)²¹, los retos frente a la regulación de los criptoactivos y los proveedores de servicios con criptoactivos se derivan de la naturaleza entre centralizada y descentralizada de los activos, los posibles impactos de la interacción entre esta industria y el sector financiero, la posible existencia de arbitrajes regulatorios

²¹ World Economic Forum (2023). Pathways to the Regulation of Crypto-Assets: A Global Approach. Disponible en: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Pathways_to_the_Regulation_of_Crypto_Assets_2023.pdf

como consecuencia de la falta de unidad entre los marcos regulatorios de diferentes jurisdicciones y las herramientas correcta para una adecuada supervisión. Sin embargo, también se llama la atención sobre el equilibrio que se debe guardar entre la mitigación de riesgos y los beneficios potenciales de una industria disruptiva que busca promover la competencia y la innovación.

A nivel mundial existen múltiples enfoques respecto a la regulación de la industria de criptoactivos. Mientras que algunas jurisdicciones como la Unión Europea han avanzado en la adopción de una regulación (i.e. La Ley para Mercados de Criptoactivos - MiCA, siglas en inglés de Markets in Crypto Assets), Estados Unidos ha contenido el desarrollo de la industria mediante la ausencia de regulación y la expedición de sanciones en contra de las empresas.

Actualmente, Colombia no tiene un marco normativo *específico* que regule las transacciones con criptoactivos ni las compañías que ofrecen servicios con este tipo de activos. A pesar de la *ausencia* de regulación específica, estas transacciones están permitidas y las compañías que proveen servicios con criptoactivos no requieren de autorización para operar. Resulta necesario resaltar que sí existe 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, la percepción de riesgos relacionados con el lavado de activos y la volatilidad de los criptoactivos han llevado a que los reguladores colombianos adopten enfoques de contención. En la práctica, este enfoque 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). La Recomendación 15 exige que los PSAV estén regulados para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Posteriormente, GAFI emitió una Nota Interpretativa y una Guía para ayudar a las autoridades y entidades privadas a cumplir con estas regulaciones²².

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

²²GAFI (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>

Proveedores de Servicios con Activos Virtuales (PSAV)²³. Ambas entidades han adoptado normatividad secundaria dirigida a los PSAV.

Del lado de la Superintendencia de Sociedades, se ha establecido enfocada 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 (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). 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 de registrar y regular completamente a los PSAV²⁴.

Consideraciones sobre el proyecto

El presente proyecto de ley “*Por La Cual Se Regulan Los Proveedores De Servicios De Activos Virtuales (PSAV) y Se Dictan Otras Disposiciones*” propone regular los Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (PSAV) en el país con el propósito de impulsar el desarrollo de esta industria generando un marco normativo integral que garantice la transparencia y la protección de los usuarios de Activos Virtuales; reforzar la implementación de mejores prácticas internacionales en materia de prevención del lavado de activos; promover la innovación tecnológica; y fomentar la colaboración público-privada para la consolidación del sector. En ese orden de ideas, a través de esta iniciativa no se buscará regular la tecnología, ni el valor de uso de los mismos, todo lo anterior, en coherencia con el principio de neutralidad tecnológica²⁵ establecido en la Ley 1341 del 2009.

Teniendo en cuenta que, como se mencionó anteriormente, Colombia aún no cuenta con un marco regulatorio específico sobre esta actividad económica, se busca generar un entorno con reglas claras que impulse el desarrollo, la inversión y la innovación asociada a los activos virtuales en el país, a la vez que se generan mecanismos de protección al consumidor y se siguen las recomendaciones de entidades internacionales sobre las mejores prácticas para gestionar efectivamente el riesgo de lavado de activos.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente proyecto de ley busca establecer reglas aplicables a los Proveedores de Servicios con Activos Virtuales (PSAV) siguiendo la definición y alcance que ha planteado la GAFI al respecto. En consecuencia, el punto de partida de este proyecto de ley es la definición de estos PSAV como “cualquier persona

²³ 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.

²⁴ 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>

²⁵ Para el caso de las tecnologías de la información y las comunicaciones “se debe entender que la neutralidad tecnológica implica la libertad que tienen los proveedores de redes y servicios de usar las tecnologías para la prestación de todos los servicios sin restricción distinta a las posibles interferencias perjudiciales y el uso eficiente de los recursos escasos” (Ley 1341 del 2009).

jurídica o natural, nacional o extranjera que realice o preste a terceros uno o más Servicios de Activos Virtuales de Forma Habitual y Profesional dirigidos a personas ubicadas dentro del territorio nacional”. Adicionalmente, frente a la definición de los “Servicios con Activos Virtuales” se incluyen los siguientes:

- Custodia y/o administración de Activos Virtuales, consistente en la guarda, depósito o control, por cuenta propia o de un tercero, de Activos Virtuales o de los medios de acceso a estos, en su caso en forma de claves criptográficas privadas;
- Gestión de plataformas de intercambio de los Activos Virtuales, consistente en la operación de uno o varios sistemas bilaterales o multilaterales que reúnen o permiten reunir, dentro del sistema y de conformidad con sus propias normas, intereses de adquisición y venta de Activos Virtuales;
- Intercambio de Activos Virtuales por moneda de curso legal o divisas, consistente en la celebración de contratos de compraventa de Activos Virtuales, a cambio de dichos fondos, utilizando capital propio;
- Intercambio de Activos Virtuales por otros Activos Virtuales, consistente en la celebración de permuta de Activos Virtuales, a cambio de otros Activos Virtuales, utilizando capital propio;
- Ejecución de órdenes relacionadas con Activos Virtuales por cuenta de usuarios consistente en la celebración de acuerdos, por cuenta de sus usuarios, para la compra o venta de uno o varios Activos Virtuales;
- Colocación de Activos Virtuales consistente en la comercialización por cuenta y orden de un uno o varios usuarios;
- Recepción y transmisión de órdenes relacionadas con Activos Virtuales por cuenta de usuarios, consistente en la recepción de una orden de una persona de comprar o vender uno o varios Activos Virtuales, o de suscribir uno o varios Activos Virtuales, y la transmisión o ejecución de esa orden a un usuario o un tercero;
- Asesoramiento en materia de Activos Virtuales, consistente en proponer, hacer o comprometerse a hacer una recomendación personalizada a un usuario, bien a petición de dicho usuario, o a iniciativa del PSAV en relación con una o varias operaciones de Activos Virtuales o con su uso;
- Gestión de carteras de Activos Virtuales, consistente en la gestión discrecional e individualizada de carteras según mandato de los usuario, cuando las carteras incluyan uno o más Activos Virtuales siempre que se realice por debajo de los umbrales establecidos para la captación masiva y habitual de recursos del público.

Esta definición permite incluir a diferentes segmentos de la industria de Activos Virtuales en la regulación con el propósito de reconocer diferentes modelos de negocio y hacerlos sujetos del contenido del presente proyecto de ley. Dicho lo anterior, se aclara que el presente proyecto de ley busca establecer reglas aplicables a los PSAV, no frente a los Activos Virtuales ni a la tecnología subyacente.

Como menciona el Banco de la República²⁶, diferentes entidades del Estado colombiano han buscado discutir cuál es el alcance de los criptoactivos y las implicaciones para el ámbito de su competencia, así como cuáles elementos de este ecosistema deberían ser regulados. Al respecto de la definición y alcance de los criptoactivos, el Banco de la República²⁷ ha destacado que: no pueden ser considerados moneda de curso legal con poder liberatorio ilimitado y no son una divisa debido a que no han sido reconocidos como moneda por ninguna autoridad monetaria internacional o respaldada por bancos centrales de otras jurisdicciones.

A partir de esta definición, el Banco ha enfatizado que no existe obligación para recibir este tipo de activos como medios de pago y que no son efectivo ni equivalente a efectivo. Respecto al mercado cambiario, el Banco ha destacado que los Intermediarios del Mercado Cambiario (IMC) no han sido autorizados para emitir o vender criptoactivos y ha reiterado que los IMC son las únicas entidades autorizadas para efectuar giros o remesas de divisas desde o hacia el exterior²⁸.

La Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) a través de Cartas Circulares no sólo ha advertido sobre los riesgos asociados a las transacciones con criptoactivos sino que ha limitado la interacción entre sus entidades vigiladas y este ecosistema. Específicamente, la SFC ha reiterado que los criptoactivos no pueden ser considerados activos financieros ni valores:

“criptomonedas (...) no constituyen un valor en los términos de la Ley 964 de 2005, por tanto, no hacen parte de la infraestructura del mercado de valores colombiano, no constituyen una inversión válida para las entidades vigiladas, y tampoco sus operadores se encuentran autorizados para asesorar y/o gestionar operaciones sobre las mismas”²⁹

En cuanto a la interacción entre las entidades vigiladas por la SFC y este ecosistema, el regulador financiero ha buscado contener los posibles riesgos mediante la reiteración de que “esta Superintendencia no ha autorizado a ninguna entidad vigilada para custodiar, invertir, intermediar ni operar con tales instrumentos, como tampoco para permitir el uso de sus plataformas por parte de los participantes, en lo que se conoce como “*Sistema de Monedas Virtuales*”³⁰.

La Superintendencia Financiera de Colombia - SFC a través de las Cartas Circulares 29 de 2014, 78 de 2016 y 52 de 2017 indicó que:

“(...) *las monedas electrónicas – criptomonedas o monedas virtuales*”: (i) *no son valores ni hacen parte de la infraestructura del mercado de valores colombiano*, (ii)

²⁶ Banco de la República (Octubre 2018). Concepto de la Secretaría de la Junta Directiva JDS-19261. Disponible en <https://www.banrep.gov.co/es/banco/junta-directiva/conceptos/jds-19261>

²⁷ Ibidem.

²⁸ Banco de la República (Diciembre 2020). Concepto de la Secretaría de la Junta Directiva C20-153880. Disponible en <https://www.banrep.gov.co/es/banco/junta-directiva/conceptos/c20-153880>

²⁹ Superintendencia Financiera de Colombia (Junio 2017). Carta Circular 52 de 2017. Disponible en: <https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/normativa/normativa-general/circulares-externas-cartas-circulares-y-resoluciones-desde-el-ano/-/cartas-circulares/cartas-circulares--10087902>

³⁰ Ibidem.

no constituyen una inversión válida para las entidades vigiladas; y señaló que sus entidades vigiladas (i) no pueden asesorar y/o gestionar operaciones sobre estos activos, (ii) ni pueden custodiar, invertir, intermediar ni operar con tales instrumentos, (iii) tampoco para permitir el uso de sus plataformas por parte de los participantes, en lo que se conoce como “Sistema de Monedas Virtuales”.

Frente a la naturaleza jurídica de los criptoactivos en el país, el Banco de la República en reiterados pronunciamientos ha explicado lo siguiente:

“De los análisis efectuados hasta el momento por el Banco de la República, la Superintendencia Financiera de Colombia, la Superintendencia de Sociedades, la Unidad de Regulación Financiera (URF), la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), y en calidad de invitado, el Consejo Técnico de la Contaduría Pública (CTCP), se ha concluido que los criptoactivos:

i. No son moneda, en tanto la única unidad monetaria y de cuenta que constituye medio de pago de curso legal con poder liberatorio ilimitado, es el peso emitido por el BR 1 (billetes y monedas);

ii. no son dinero para efectos legales;

iii. no son una divisa, pues no ha sido reconocido como moneda por ninguna autoridad monetaria internacional ni se encuentra respaldada por bancos centrales;

iv. no son efectivo ni equivalente a efectivo;

v. no existe obligación alguna para recibirlos como medio de pago;

vi. no son activos financieros ni propiedad de inversión en términos contables;

vii. no son un valor en los términos de la Ley 964 de 2005, por lo que se debe evitar su mención o asimilación”³¹.

En resumen, los criptoactivos o activos virtuales no son, de acuerdo con las autoridades colombianas, moneda, dinero para efectos legales, divisa, efectivo, medios de pago de curso legal con poder liberatorio ilimitado, activos financieros, propiedad de inversión en términos contables, no existe obligatoriedad de recibirlos como medio de pago, ni son, valores en los términos de la Ley 964 de 2005.

Ahora bien, los pronunciamientos del Banco de la República y de la Superintendencia Financiera demuestran un enfoque restrictivo frente a los criptoactivos al limitar alcance e interacción con el sistema financiero tradicional. Sin embargo, se debe destacar que ambas entidades recientemente han venido modulando su enfoque producto del creciente interés en este tipo de activos.

En línea con lo anterior, la Superintendencia Financiera de Colombia, realizó o un “proyecto piloto para realizar pruebas en la Arenera de operaciones de cash-in y cash-out en productos financieros de depósito a nombre de plataformas de criptoactivos”, que permite que, en un entorno controlado, las entidades vigiladas puedan realizar operaciones de

³¹ Banco de la República, Concepto C19-35179, 11 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.banrep.gov.co/es/c19-35179>

depósito y retiro a nombre de plataformas de criptoactivos. Se presentaron 14 iniciativas, de las cuales 9 fueron aprobadas y 6 lograron la certificación temporal e iniciaron operaciones con sus respectivas alianzas. Este proyecto logró un mejor entendimiento de la industria, por parte del supervisor financiero y el comité liderado por la Presidencia de la República, así como por entidades como el Banco de la República, Superintendencia de Sociedades, DIAN, Superintendencia de Industria y Comercio y su relación y conexión con los servicios financieros tradicionales.

El proyecto estableció unos requerimientos mínimos para su funcionamiento, los cuales se enmarcaban en cuatro líneas:

- Ser una plataforma de intercambio en la categoría “Exchange”
- Contar con un sistema de prevención y gestión de riesgo de LAFT, cumpliendo con la normatividad local y estándares GAFI.
- Cumplir con los requerimientos normativos del Capítulo XXIII de la Circular Básica Contable y Financiera - Circular Externa 100 de 1995 (modificada por la también Circular Externa 025 de 2020) y Capítulo V, Título IV, Parte I de la Circular Básica Jurídica - Circular Externa 029 de 2014 (modificada por la también Circular Externa 007 de 2018).
- Adicionalmente, los aspectos en materia de biometría contenidos en la Circular Externa 029 de 2019, todo esto en marco de gestión de Ciberseguridad y Seguridad informática.4- Requerimientos específicos en materias de administración de riesgos y protección al consumidor, haciendo énfasis en que los clientes del exchange no recibirán el tratamiento de consumidor financiero en los términos de la Ley 1328 de 2009.

Se presentaron 14 iniciativas, de las cuales 9 fueron aprobadas y 6 lograron la certificación temporal e iniciaron operaciones con sus respectivas alianzas. Este proyecto logró un mejor entendimiento de la industria, por parte del supervisor financiero y el comité liderado por la Presidencia de la República, así como por entidades como el Banco de la República, Superintendencia de Sociedades, DIAN, Superintendencia de Industria y Comercio y su relación y conexión con los servicios financieros tradicionales. El proyecto permitió fortalecer los estándares y cumplimiento normativo de las iniciativas aprobadas, en conjunto con la validación y gestión del proceso de onboarding y auditoría que corrieron las entidades vigiladas participantes para habilitar la operación, demostrando que la industria cumple con los requerimientos, que de forma voluntaria se implementaron.

Este año este espacio de prueba terminó oficialmente y al respecto, la Superintendencia Financiera a través de un comunicado de prensa la SFC presentó sus conclusiones frente al mismo. En este comunicado la SFC destacó que *“Una de las conclusiones de la Superfinanciera al dar por culminado el período de las operaciones de prueba, es que no se observaron incidentes que pusieran en riesgo la continuidad del piloto de intercambio, ni se materializaron riesgos que afectaran a los consumidores financieros o la estabilidad de las entidades financieras participantes”*. Al mismo tiempo, la Superfinanciera destacó que los *exchanges* desarrollaron las herramientas necesarias para “implementar y gestionar adecuadamente un Sistema de Administración de Riesgo Operativo y de Ciberseguridad” así como mecanismos de Sarlaft.³²

³² Superintendencia Financiera de Colombia (SFC). Comunicado de prensa del 27 de junio de 2024 “Superfinanciera presenta balance del cierre del piloto en el que se probaron operaciones en productos de depósito a nombre de plataformas de

Por su parte, la DIAN los considera bienes de carácter incorporal o inmaterial susceptible de ser valorado y el Consejo Técnico de la Contaduría Pública ha indicado que son activos intangibles.

Sin perjuicio de lo anterior, es fundamental indicar que actualmente los criptoactivos no están prohibidos en Colombia. En consecuencia, se debe resaltar que los Servicios con Activos Virtuales como su intercambio a través de plataformas como los exchanges es una actividad lícita, y los ciudadanos pueden invertir, intercambiar y transar este tipo de activos, por supuesto, asumiendo los riesgos correspondientes, por lo que cada persona natural o jurídica deberá informarse de manera previa con suficiencia y deberá actuar con diligencia al momento de invertir sus recursos.

Sobre este último punto, la iniciativa contempla el deber de los PSAV obligados a presentar de manera clara a sus usuarios los riesgos asociados con sus servicios y los Activos Virtuales en general desde el momento en que establecen una relación comercial con los usuarios, destacando, por ejemplo, que los Activos Virtuales no pueden ser considerados moneda de curso legal en el país o el hecho de que es un mercado con altas volatilidades en el precio de distintos Activos Virtuales. Así mismo, en el proyecto de ley, se incluyen disposiciones relacionadas con la pedagogía en torno a los Activos Virtuales y a los sistemas de intercambio, con el propósito de cerrar la brecha de conocimiento sobre este mercado y sus actividades relacionadas.

Entre otros riesgos³³, se puede señalar que las operaciones con criptoactivos no cuentan con el respaldo de los bancos centrales, pueden ser volátiles, no se trata de un mercado regulado, pueden ser utilizados como instrumentos para el Lavado de Activos, la Financiación del Terrorismo LA/FT y otras actividades delictivas, o podrían configurar captación ilegal de recursos del público. Todos estos son riesgos abordados en el presente proyecto de ley.

Frente al marco regulatorio en el país, se debe mencionar que la Superintendencia Financiera de Colombia manifestó que el proyecto piloto en curso no modifica la normatividad en materia de criptoactivos, por lo que ni los consumidores ni los *exchanges* pueden esperar que, como resultado del espacio de pruebas, se emitan nuevas reglas que fomenten este mercado y otorguen seguridad jurídica a los participantes.

Esto sin duda reafirma la necesidad de esta iniciativa legislativa y la complementariedad entre esta y el proyecto piloto que adelantó la SFC. En línea con lo anterior, la SFC ha manifestado lo siguiente:

Adicionalmente, el proyecto piloto no tiene incidencia en el marco regulatorio vigente aplicable a los criptoactivos, es decir, no cambia la asignación de responsabilidades en la información y manejo de riesgos de este tipo de transacciones ni puede entenderse como una autorización para que el sistema financiero utilice el ahorro del público para realizar este tipo de operaciones o que las plataformas exchange

criptoactivos” Disponible en: <https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/10102692/sala-de-prensa-comunicados-de-prensa-comunicados-de-prensa-10102692/>

³³ Superintendencia de Sociedades, Oficio 100-237890 del 14 de diciembre de 2020, Disponible en: <https://www.ctcp.gov.co/CMSPages/GetFile.aspx?guid=0c717294-e5d7-4b64-ba57-abd5f317c608>

queden bajo la supervisión de la SFC³⁴.

En otras palabras, la Superintendencia Financiera de Colombia ha sido clara en manifestar que el proyecto piloto en curso no modifica la normatividad en materia de criptoactivos, por lo que ni los consumidores ni los *exchanges* pueden esperar que, como resultado del espacio de pruebas, se emitan nuevas reglas que fomenten este mercado y otorguen seguridad jurídica a los participantes. Sin embargo, durante 2024, como se resaltó anteriormente, finalizó formalmente este proyecto piloto mostrando un balance positivo y con la evidencia de que la industria de Activos Virtuales se encuentra en la capacidad de gestionar efectivamente los riesgos mencionados anteriormente así como establecer mecanismos para atender las solicitudes de los consumidores financieros.

Desde otra perspectiva, el hecho de que las autoridades del sector financiero hayan excluido la naturaleza financiera de los criptoactivos y de la actividad de las plataformas de intercambio de estos instrumentos, no implica que se deben desamparar las actividades lícitas de intercambio, custodia y administración, ni que deban permanecer en un limbo jurídico.

Como se mencionó anteriormente, tanto la UIAF como la Superintendencia de Sociedades han avanzado en generar regulación específica para los PSAV y enmarcada en las mejores prácticas internacionales para prevenir y gestionar adecuadamente estos riesgos. En consecuencia, y reconociendo además los resultados y conclusiones del Sandbox regulatorio de la SFC, que demostraron que los participantes cumplieron con la implementación de un Sarlaft y herramientas que “facilitaron el proceso de conocimiento y seguimiento de los clientes, así como de las transacciones con activos virtuales, todo esto, dando cumplimiento a los estándares y lineamientos internacionales que se han expedido sobre la materia, en particular por el GAFI”.

En consecuencia, la industria colombiana ha demostrado que tiene la capacidad de cumplir con las diferentes disposiciones normativas cuyo propósito es prevenir y gestionar el riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo. Adicionalmente, reconociendo la importancia de continuar con este impulso y el cumplimiento de la industria así como la madurez de la misma, este proyecto de ley genera una serie de requisitos y obligaciones para los PSAV que operan en Colombia creando condiciones que garanticen el correcto funcionamiento de la industria en el país y la protección de sus usuarios.

Como se mencionó anteriormente, si bien el país ha avanzado en implementar las recomendaciones de GAFI frente a los PSAV, para cumplir completamente con la recomendación 15 es necesario llevar a cabo un proceso de registro de estos Proveedores. A partir de lo anterior, este proyecto de ley contempla la creación Registro de Proveedores de Servicios de Activos Virtuales, que tendrá el carácter de registro público, a cargo de la Superintendencia de Sociedades, y que tendrá por objeto contar con un registro de los PSAV Obligados. El registro será un sistema de acceso público a la información que no sea de reserva y tendrá por objeto dar publicidad sobre los datos de los PSAV. Lo anterior, tiene el propósito de generar herramientas de identificación de aquellos PSAV que cumplen con lo dispuesto a lo largo del presente proyecto de ley y la normatividad vigente. Se define a

³⁴ Superintendencia Financiera de Colombia – SFC, Comunicado de prensa “Desde marzo nueve alianzas podrán probar en la Arenera operaciones en productos de depósito a nombre de plataformas de criptoactivos”, 29 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.superfinanciera.gov.co/descargas/institucional/pubFile1050524/20210129compilotolaarenera.docx>

la Superintendencia de Sociedades como la entidad a cargo del registro debido a su conocimiento y experiencia frente a la gestión del riesgo de los PSAV.

Por el contrario, esta iniciativa envía un claro mensaje para que la ley y la regulación se constituyan en instrumentos que fomenten la innovación tecnológica, a través de la creación de un escenario transparente, con reglas claras, dirigido a gestionar adecuadamente los riesgos que potencialmente puedan emerger y a garantizar la protección de los derechos del consumidor. Todo lo anterior debido a la necesidad de subsanar la falta de seguridad jurídica que se ha constituido como una barrera legal para la expansión y consolidación de un mercado.

Experiencia Regulatoria

El presente proyecto de ley tiene por objeto general el reconocimiento de los Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (PSAV), en el marco jurídico colombiano, así como el establecimiento del marco regulatorio mínimo para obtener dicho reconocimiento. Dada la relevancia de los activos virtuales en la realidad económica del país, se hace necesario introducir un marco normativo y regulatorio para blindar de derechos y obligaciones a todos los agentes involucrados en estas transacciones, en los que se prevenga el lavado de activos y la financiación del terrorismo, y se procure por la legalidad en las transacciones.

Actualmente, para el caso colombiano, si bien existe un marco normativo básico que regula la actividad de los proveedores de activos virtuales, se hace necesario impulsar reglas claras para este tipo de actividad de la economía digital. A continuación, se hace un recuento de la normativa básica existente en Colombia:

- I. La Superintendencia de Sociedades en oficio 220-089315 del 1 de julio del 2021, resolvió consulta, en la cual el peticionario solicita un pronunciamiento sobre la situación jurídica y el objeto social en el desarrollo de operaciones con activos digitales, mencionando los siguiente:
 - ***“En todo caso, y si bien los activos digitales no están prohibidos en Colombia, no sobra reiterar que tampoco existe regulación sobre la materia y, por tanto, recae sobre los asociados, la sociedad y sus administradores, asumir la responsabilidad y los riesgos que se derivan de dichas inversiones, desde el punto de vista civil, penal, fiscal, de lavado de activos y financiación del terrorismo (LA/FT), entre otros, según sea aplicable”.*** [subrayado añadido]
 - *“Ahora bien, respecto de su inquietud sobre el objeto social, en términos generales es preciso señalar que, tratándose de una sociedad por acciones simplificadas, la Ley 1258 de 2008 previó en su artículo 5 numeral 5 la forma en que debe expresarse lo relativo al objeto social en el documento de constitución de la sociedad, así: “5. Una enunciación clara y completa de las actividades principales, a menos que se exprese que la sociedad podrá realizar cualquier actividad comercial o civil, lícita. Si nada se expresa en el acto de constitución, se entenderá que la sociedad podrá realizar cualquier actividad lícita.” La norma señalada contempla entonces el mayor grado de flexibilidad posible, con el fin de que los*

empresarios puedan acometer por conducto de la S.A.S., cualquier actividad de negocios lícita, sin las restricciones derivadas de la teoría de la especialidad del objeto social”.

- II. En Oficio 220-196196 del 30 de septiembre de 2020, la Superintendencia de Sociedades considera procedente el aporte en especie de activos digitales a sociedades, entendiendo éstos como bienes inmateriales.
- III. En diciembre del 2020, mediante circular 100-000016, la Superintendencia de Sociedades, modificó integralmente el Capítulo X de la Circular Básica Jurídica, en cumplimiento de su política de supervisión con enfoque basado en riesgos, identificando que una de las contingencias a las que están expuestas las entidades sujetas a su inspección, vigilancia y control, radica en la probabilidad de ser usadas o prestarse como medio en actividades de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas destrucción masiva.

En dicha Circular, uno de los sectores obligados son los de Servicios de Activos Virtuales, conforme con los siguientes criterios:

- *Que las Empresas realicen, para o en nombre de, otra persona natural o jurídica, una o más de las siguientes actividades u operaciones iguales o superiores (individualmente o en conjunto) a cien (100) SMLMV: 1. intercambio entre Activos Virtuales y monedas fiat; 2. intercambio entre una o más formas de Activos Virtuales; 3. transferencia de Activos Virtuales; 4. custodia o administración de Activos Virtuales o instrumentos que permitan el control sobre Activos Virtuales; 5. participación y provisión de servicios financieros relacionados con la oferta de un emisor o venta de un Activo Virtual; y 6. en general, servicios relacionados con Activos Virtuales;*
 - *Que, a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior, hubieren obtenido Ingresos Totales iguales o superiores a tres mil (3.000) SMLMV o tenido Activos iguales o superiores a cinco mil (5.000) SMLMV.*
- IV. Mediante resolución 314 de 2021, publicada por la Unidad de Información y Análisis Financiero, UIAF, obliga a los PSAV a reportar operaciones en fiat y en activos digitales a la entidad.
 - V. Por otra parte, y para evidenciar la escalada relevancia que han cobrado estas transacciones digitales, el Consejo Técnico de Contaduría Pública se refirió a través del concepto 472 de 2018 sobre el tratamiento contable que se le debe dar a los criptoactivos o activos digitales (CA). El Consejo asegura que si bien, los CA no son monedas, son activos que deben ser incluidos en los estados financieros de las empresas como unidad de cuenta separada, y pese a que no existe ninguna categoría de activos adecuada para categorizar estos activos virtuales a monedas, no descarta que las Normas Internacionales de Información Financiera-NIIF establezcan alguna en el futuro.
 - VI. En línea con lo expuesto, la DIAN ha manifestado que desde el punto de vista patrimonial los activos digitales forman parte del patrimonio y pueden conducir a la obtención de renta; además en Oficios 20436 del 2 de agosto de 2017 y 000314 de

marzo 7 de 2018, señala que los activos digitales “implican un nuevo concepto al reconocer valor a los datos digitales, esto implica (sic), para efectos tributarios determinar en primer lugar la naturaleza jurídica de los bienes producto del minado” (cuando aplique). En su análisis, clasifica a las “monedas virtuales” como “un bien de carácter incorporeal o inmaterial susceptible de ser valorado”, definiendo “bien incorporeal” con base en los artículos 653, 664 y 665 del Código Civil Colombiano.

Conforme con lo anterior, a pesar de la existencia de regulación básica, actualmente no existe una normatividad orientada a regular de forma integral estos servicios de intercambio, en lo relacionado a su organización, funcionamiento y operación, ni lo concerniente a la protección, los derechos y deberes de consumidores, inversionistas y prestadores de servicios involucrados en estas plataformas, vacío normativo que, en parte, soluciona el presente proyecto de ley.

Adicionalmente, los Proveedores de Servicios de Activos Virtuales han venido adoptando principios voluntarios de autorregulación, sin embargo, la falta de un marco normativo para la industria ha creado un escenario de incertidumbre, pues la ausencia de regulación clara de estas plataformas digitales puede dar paso a situaciones adversas en riesgos de falta de control que posibiliten el uso indebido de las plataformas por parte de los usuarios para actividades con fines ilícitos, riesgos al consumidor, falta de confiabilidad, y la pérdida de potenciales beneficios a nivel económico, financiero y de innovación.

Este proyecto de ley establece una serie de lineamientos sobre cómo los PSAV deberán establecer mecanismos de prevención que mitiguen el uso de sus productos y servicios con fines ilícitos, siguiendo los criterios establecidos por las autoridades competentes como la Superintendencia de Sociedades y la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF). Adicionalmente, el proyecto de ley incluye acápite concernientes a la seguridad informática con el propósito de establecer requisitos mínimos de operación para los PSAV, así como requerimientos mínimos que permitan garantizar la protección y custodia activos de los consumidores. Un aspecto también relevante es la protección al consumidor, pues es uno de los puntos que más genera incertidumbre y desconfianza en el mercado de CA. Precisamente, el marco normativo que se dictamina en este proyecto de ley regula la relación comercial entre el prestador de servicios de plataformas de intercambio de CA y sus clientes, relación que se circunscribe en lo que dictamina la Ley 1480 de 2011 referente al Estatuto del Consumidor. La protección al consumidor es fundamental, en tanto a que protege a los usuarios de esas plataformas frente a esquemas fraudulentos y otro tipo de riesgos que pueden presentarse al utilizar este tipo de activos de manera desregulada.

Todo lo anterior generaría una ventana de oportunidad beneficiosa para el entorno financiero, tecnológico y de innovación del país e impulsaría el uso de tecnología blockchain, claves para no quedar rezagados nuevamente como país frente a los desarrollos tecnológicos mundiales, generando un mayor número de oportunidades de creación de empresas de base tecnológica, empleos, y herramientas para los ciudadanos a través de la generación de entornos regulados y vigilados para la operación de la economía digital.

En buena hora, el proyecto de ley busca regular los temas enunciados, en coherencia con

la experiencia regulatoria internacional que a continuación se resume:

I. Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)³⁵. Colombia es integrante de GafiLat del Grupo de Acción Financiera Internacional, quienes han establecido una serie de recomendaciones para los países en los siguientes tres temas:

- Entender como en el sector de activos digitales se enfrentan los riesgos en materia de lavado de activos y financiación al terrorismo.
- Establecer licencias o registros para los proveedores de servicios de activos virtuales.
- Supervisar el sector de activos digitales, de la misma manera que se supervisan otras instituciones.

Igualmente, en el último trimestre del 2021 se actualizó la Guía de enfoque basado en el riesgo para los activos virtuales y los proveedores de activos virtuales. Desde dicha época, las recomendaciones son aplicables para Colombia.

A su vez, en febrero del 2023 la Plenaria del FATF³⁶ (Financial Action Task Force de GAFI, aprobó una hoja de ruta para fortalecer la implementación de los estándares FATF en los activos virtuales y los activos virtuales, haciendo un llamado a los 200 países miembros a reportar los avances materiales que se tomen en cuanto la regulación y supervisión de los proveedores de activos virtuales. Por su parte el 14 de abril del 2023, el Grupo de Contacto de Activos Virtuales del FATF, se encontró en Tokyo³⁷ para establecer los retos de la regulación de los activos virtuales y hace un llamado urgente a los países para implementar los estándares FATF.

II. El Fondo Monetario Internacional (FMI)³⁸, menciona que a pesar de que los activos digitales existen hace más de una década, a raíz de que estos activos han empezado a tener una presencia más “tradicional” en las economías a través de inversiones, posibles instrumentos de pago y mayor interacción con el sistema financiero, **ha aumentado el interés de las autoridades para regularlos. Así mismo, los escándalos y crisis de los proveedores de servicios con CA como FTX, así como de la crisis bancaria actual en los Estados Unidos, le han sumado cadencia a esa creciente tendencia regulatoria.**

III. **PWC (PricewaterhouseCoopers), muestra en su Reporte Global de Regulación de Criptoactivos (Global Crypto Regulation Report 2023) que, si bien pueden existir múltiples enfoques regulatorios, a nivel global pueden identificarse una serie de**

³⁵GAFI. <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-rba-virtual-assets-2021.html> y <https://www.fatf-gafi.org/en/topics/virtual-assets.html>

³⁶ Información del FATF disponible en: <https://www.fatf-gafi.org/>

³⁷ Ver comunicado de prensa, disponible en: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Virtualassets/Press-Release-FATF-VACG-2023.html>

³⁸ Fondo Monetario Internacional (Septiembre 2022). “Regulación de los criptoactivos: Una regulación adecuada podría ofrecer un espacio seguro para la innovación”. Finanzas y Desarrollo. Recuperado de: <https://www.imf.org/es/Publications/fandd/issues/2022/09/Regulating-crypto-Narain-Moretti#:~:text=El%20t%C3%A9rmino%20E%80%9CCriptoactivo%20%80%9D%20mismo%20se,principalmente%20billeteras%20digitales%20y%20bolsas.>

tendencias. Para los reguladores las recientes crisis generadas por algunos actores del ecosistema, plantean la necesidad de establecer criterios relacionados con la administración de riesgos para garantizar una protección a los consumidores robusta³⁹. Así mismo, sobresale la importancia de la cooperación internacional respecto a este ecosistema.

- IV. Recientemente el 20 de abril del 2023⁴⁰, la Unión Europea a través de la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, aprobó el Reglamento de la Unión Europea MiCA (Markets in Crypto-Assets Regulation) que fue introducida inicialmente en 2020 y que está orientada a proteger a los consumidores, garantizar la integridad del mercado y la estabilidad financiera la vez que se superan los desafíos de regulaciones nacionales fragmentadas⁴¹.
- V. El Reglamento MiCA fue aprobado con 529 a favor, 29 en contra y 14 abstenciones, y asegurará “la trazabilidad de las transferencias de criptoactivos como bitcoins y tokens de dinero electrónico. El texto, acordado provisionalmente por el Parlamento y el Consejo en junio de 2022, busca garantizar que las transferencias de criptoactivos, igual que cualquier otra operación financiera, puedan ser siempre rastreadas y las transacciones sospechosas bloqueadas. La llamada «regla del viaje», ya utilizada en las finanzas tradicionales, cubrirá en el futuro las transferencias de criptoactivos. La información sobre el origen del activo y su beneficiario tendrá que «viajar» con la transacción y almacenarse tanto en el origen como el destino de la transferencia”⁴². Este reglamento entrará a operar de manera gradual entre julio de 2023 y enero de 2025, permitiendo el debido cumplimiento de los actores del ecosistema.
- VI. En Brasil⁴³, el 21 de diciembre del 2022 fue aprobada la Ley 14.478 que dispone directrices para ser observadas en la prestación de servicios de activos virtuales y la regulación de las prestadoras de servicios de activos virtuales.
- VII. En Chile⁴⁴, a través de la nueva Ley Fintech (Ley 21521 promulgada el 22 de diciembre del 2022) se promueve la competencia e inclusión financiera a través de la innovación y tecnología en la prestación de servicios financieros, establece reglas claras para la operación de los negocios con activos digitales en dicho país.
- VIII. Otros países también cuentan con normativa que regula la provisión de servicios de activos virtuales, como son:

³⁹ PWC (Diciembre 2022). PWC Global Crypto Regulation Report 2023. Recuperado de: <https://www.pwc.com/gx/en/new-ventures/cryptocurrency-assets/pwc-global-crypto-regulation-report-2023.pdf>

⁴⁰ Parlamento Europeo (2023). Noticia: Luz verde del Parlamento a la primera regulación europea sobre criptoactivos. Recuperado de: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20230414IPR80133/luz-verde-del-parlamento-a-la-primer-regulacion-europea-sobre-criptoactivos>

⁴¹ PWC ob.cit.

⁴² Parlamento Europeo (2023). ob.cit.

⁴³ Presidencia de Brasil (2022). Ley 14.478. Recuperado de: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos?tipo=LEI&numero=14478&ano=2022&ato=c12ITVE9kMZpWTF4c>

⁴⁴ Biblioteca Nacional del Congreso de Chile (2023). Ley 21521. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1187323>

- Japón⁴⁵ adoptó la Ley de Servicios de Pago, que si bien no establece una regulación específica frente a los token, si establece regulación general para las monedas virtuales, como valor de propiedad, y define los instrumentos de pago prepagos que aplican para dispositivos electrónicos, entre otros.
- Suiza⁴⁶, cuenta con unas guías que generan el mercado para la oferta inicial (ICO) de tokens, generando reglas específicas que clasifican los token en las siguientes categorías: tokens de pago, tokens de utilidad y token de activos.

En conclusión, se evidencia que Colombia está en mora de adoptar regulación efectiva para los activos virtuales y los proveedores de activos virtuales. La omisión en el cumplimiento de ese propósito por parte del Estado colombiano, representado por el Congreso de la República, puede significar no solo una pérdida de oportunidades para promover el desarrollo de la economía digital del país, sino también, puede significar un grave incremento de los riesgos asociados a la operación de activos virtuales y una consecuente grave desprotección de los derechos de los ciudadanos. Adicionalmente, el presente proyecto de ley se fundamenta en las tendencias regulatorias mencionadas anteriormente y las adapta a la realidad del contexto colombiano. Al respecto, se debe destacar que la institucionalidad colombiana debe desarrollar las capacidades administrativas y estructuras organizacionales que permitan una supervisión fundamentada en el balance entre la innovación propia de la tecnología y la supervisión del uso, cada vez más cotidiano, de los activos digitales poniendo en el centro la transparencia, protección del usuario, y la prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo.

Colombia no puede omitir los llamados que hacen importantes organismos como el FMI o GAFI, los que el país se ha comprometido a observar, para regular la provisión de activos virtuales. Ante la inactividad del Gobierno Nacional por plantear una senda regulatoria clara para un ecosistema de usuarios y empresas cripto ya robusto, le corresponde al Congreso de la República en el marco de sus funciones constitucionales plantear un marco normativo que dé seguridad jurídica tanto a los millones usuarios como a las empresas, así como dándole funciones claras al Gobierno sobre su rol en la supervisión de esta innegable realidad socio-económica.

Los cambios regulatorios que están ocurriendo en los últimos meses a raíz de la aprobación de normativa para activos virtuales como es el caso de la Unión Europea, o países de la región como Brasil o Chile, demuestran que es tiempo de avanzar en plantear un marco normativo. De manera armónica cada país debe empezar a consolidar un derecho positivo, que a la vez que da seguridad jurídica sea el punto de partida para iteraciones normativas futuras, y para iniciar la construcción de capacidad institucional

IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2.003 establece que *“el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.”*

⁴⁵ Japón. Ley de Servicios de Pago No. 59 del 24 de junio del 2009.
<http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?id=3078&vm=02&re=02>

⁴⁶ FINMA (2018) Guidelines for enquiries regarding the regulatory framework for initial coin offerings (ICOs) Published 16 February 2018.

Es importante resaltar que, la Honorable Corte Constitucional, mediante sentencia C-502 de 2007, consideró lo siguiente con respecto a la aplicación del artículo 7 de la Ley 819 de 2.003:

“Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.”

Así las cosas, la interpretación constitucional conlleva a que la carga la asuma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto a las iniciativas que pueden implicar gasto público y afectar el marco fiscal.

IV. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, es viable y necesario que este Congreso fije reglas claras y estrictas para que las empresas que hoy ofrecen servicios de intermediación de activos virtuales superen la barrera de la informalidad y migren hacia un marco normativo formal en donde la prestación de sus servicios se encuentre respaldada el reconocimiento jurídico que la ley les otorgue y así garantizar a los usuarios que transan o intercambian este tipo activos o bienes mayor transparencia, mayor seguridad y, por supuesto, la posibilidad de exigir ante las autoridades administrativas y judiciales la

responsabilidad en lo que respecta al servicio de intermediación de activos virtuales.

V. IMPEDIMENTOS

Como autores de esta iniciativa consideramos que difícilmente puede generarse un conflicto de interés en la participación legislativa de este proyecto por cuanto sus disposiciones son de carácter general y no están dirigidas a beneficiar, alterar, afectar, favorecer o perjudicar situaciones particulares y concretas.

Todo impedimento que se presente en el curso del trámite legislativo deberá tener la virtualidad de poner en evidencia la alteración o beneficio a favor o en contra del congresista o de sus parientes dentro de los grados previstos por la norma, de manera particular, actual y directa.

VI. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, ponemos en consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto de ley que consulta y atiende una necesidad regulatoria con el fin de garantizar el tránsito hacia la formalidad de las empresas que hoy ofrecen servicios de intermediación de activos virtuales

Atentamente,

JULIÁN LÓPEZ TENORIO
Representante a la Cámara

GUSTAVO MORENO HURTADO
Senador de la República