



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1423

Bogotá, D. C., martes, 15 de noviembre de 2022

EDICIÓN DE 48 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

[www.secretariasenado.gov.co](http://www.secretariasenado.gov.co)

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 231 DE 2022 CÁMARA

*por medio de la cual se promueve el uso y aprovechamiento económico de la infraestructura deportiva, recreativa, de actividad física y cultural.*

Bogotá, D. C., noviembre de 2022

Doctor

RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN

Secretario

Comisión Sexta

Cámara de Representantes

Respetado Secretario:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de ley número 231 de 2022 Cámara, *por medio de la cual se promueve el uso y aprovechamiento económico de la infraestructura deportiva, recreativa, de actividad física y cultural.* El informe de ponencia se rinde en los siguientes términos:

#### I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA.

El presente proyecto de ley fue radicado el 6 de octubre de 2022 por los honorables Representantes, Alfredo Ape Cuello Baute y Libardo Cruz Casado.

El 26 de octubre de 2022, la Honorable Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, designó como ponente al suscrito representante.

#### II. JUSTIFICACIÓN.

La población de los estratos 1 y 2 ven limitadas sus posibilidades de acceder a la infraestructura

deportiva, recreativa y para la actividad física, debido a que los organismos deportivos, recreativos, de actividad física y cultural de derecho privado adscritos al sistema nacional del Deporte deben realizar un pago o retribución por el uso y/o aprovechamiento económico de los mismos.

Los organismos deportivos, recreativos y de actividad física en los estratos socioeconómicos 1 y 2, a pesar de hacer uso y aprovechamiento económico de la infraestructura deportiva, recreativa y para la actividad física, realizan una labor de interés público y social, al fomentar y desarrollar la práctica del deporte, la recreación y la actividad física a una población que cuenta con escasos recursos económicos para solventar el pago por este tipo de servicios, ya que presentan necesidades básicas insatisfechas de mayor prelación; es por ello que el Estado debe garantizar la accesibilidad de toda la población a todos sus servicios, al deporte, la recreación, la actividad física y la cultura.

Así como, para el Sector salud existe un régimen contributivo para quienes tienen capacidad de pago y un régimen subsidiado para quienes no cuentan con recursos para satisfacer sus necesidades básicas, en materia de deporte, recreación, actividad física y cultural, se pretende que quienes tengan la capacidad económica de contribuir a la sostenibilidad y corresponsabilidad por el uso y aprovechamiento económico de la infraestructura deportiva, recreativa y para la actividad física puedan realizarlo de conformidad con las políticas y lineamientos del Ministerio del deporte, el Plan de Ordenamiento Territorial y el Manual de Uso y Aprovechamiento Económico, mientras que la población de estratos socioeconómicos 1 y 2 que ve limitadas sus capacidades para solventar el servicio del deporte, la recreación y la actividad física, sean subsidiados por parte del Estado y así garantizar la

ampliación de la cobertura y la accesibilidad de toda la población colombiana.

La normatividad jurídica que sustenta la retribución en los escenarios deportivos y culturales es la siguiente:

**Que el artículo 1° de la Constitución Política de Colombia** establece que: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

Que el artículo 63 de la Constitución Política considera que “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles inembargables”.

El artículo 82 de la Constitución Política establece que, es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

**El Decreto número 1077 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio del 26 de mayo de 2015**, expedido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio precisa en su artículo 2.2.3.3.3 que son los Municipios o Distritos los que tienen la facultad de contratar la administración, mantenimiento y el aprovechamiento económico del espacio público, sin que esto impida a la ciudadanía el uso, goce y disfrute visual y libre tránsito.

**Ley 388 de 1997**, los artículos 5° y 6° habilitan a las autoridades municipales y distritales a regular la ocupación del espacio público.

**Que el artículo 5° de la Ley 9ª de 1989** define el espacio público como el conjunto de inmuebles públicos y los elementos, arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.

Que la misma Ley 9ª de 1989, en su artículo 7°, consagra la facultad que tienen los municipios para contratar con entidades privadas la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico de los bienes de uso público.

**Que los precios públicos, en virtud de lo conceptuado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-927 de 2006**, parten de la entrega por parte del Estado de un bien o el préstamo de un servicio frente a los cuales es posible obtener una retribución. Dicha obligación a retribuir surge de una relación eminentemente contractual o voluntaria fundada en el postulado de la autonomía de la voluntad.

### **Conflicto de intereses:**

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, disposición por medio de la cual se le imparte a los autores y ponentes la obligación de presentar en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, me permito argumentar que:

Para que se configure el conflicto de interés es necesario que exista un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista. Sobre este punto, la Ley 2003 de 2019, determina:

- a) Beneficio particular: Aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado;
- b) Beneficio actual: Aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión;
- c) Beneficio directo: Aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Ese interés, con tales características, ha de ser particular, pues si se tratara del interés general, común a todos, resultaría que los congresistas, todos ellos, en todos los casos, se encontrarían en situación de conflicto. La situación de conflicto resulta, pues, del asunto o materia de que se trate, de las particulares circunstancias del congresista o su cónyuge o compañero o compañera permanente, sus parientes o sus socios, y de su conducta, en cada caso.

“...si el interés se confunde con el que asiste a todas las personas o a la comunidad en general, en igualdad de condiciones, no existe conflicto, pues en tal caso estaría actuando en interés de la colectividad y no en el suyo propio”<sup>1</sup>.

En virtud de lo anterior, es dable argumentar que frente al proyecto de ley objeto de estudio, se encuentran en conflicto de intereses los congresistas que, al momento de discutir y votar el proyecto, tengan participación accionaria en empresas de deporte, recreación, actividad física o cultural, o su compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Igualmente,

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de noviembre de 2009, Radicado número FI. 01180-00 (Concejera Ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia).

los parientes dentro de ese grupo que se encuentren laborando en empresas del sector y finalmente quienes hayan recibido un aporte directo para la financiación de sus campañas.

En la misma línea, la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-056/12, ha argumentado en lo que atañe específicamente a la situación de los miembros del Congreso, que de conformidad con el numeral 1 del artículo 183 de la Constitución, para que se hagan acreedores a la pérdida de investidura, se ha requerido la presencia de cuatro elementos, unos objetivos y otros subjetivos, a saber:

“(…) 1) La participación efectiva del parlamentario en el procedimiento legislativo o en los mecanismos de control; 2) la existencia cierta y demostrable, que de la aprobación de una determinada ley se derivan beneficios morales o económicos para el congresista, sus familiares o sus socios; 3) **que el beneficio que persiga o se obtenga con la ley no puede ser catalogado como general, sino de carácter particular**, y 4) que el congresista tenga la intención de beneficiar a sus familiares, a sus socios o a sí mismo”(…). (Subrayado fuera de texto).

Así mismo, “...Para que se configure la causal de pérdida de investidura es necesario haber conformado el quórum o haber participado el congresista en el debate o votación del asunto”. SI EL CONGRESISTA SE RETIRA Y NO VOTA, NO SE CONFIGURA LA CAUSAL.

### III. PROPOSICIÓN.

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable y, en consecuencia, solicito a los miembros de la Honorable Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 231 de 2022 Cámara, *por medio de la cual se promueve el uso y aprovechamiento económico de la infraestructura deportiva, recreativa, de actividad física y cultural.*

Cordialmente,



**ALFREDO APE CUELLO BAUTE – C**  
Representante a la Cámara

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 231 DE 2022 CÁMARA

*por medio de la cual se promueve el uso y aprovechamiento económico de la infraestructura deportiva, recreativa, de actividad física y cultural.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. *Uso y aprovechamiento económico de la Infraestructura deportiva, recreativa, de actividad física y cultural.*** Los organismos deportivos, recreativos, de actividad física y cultural, adscritos al sistema nacional del deporte, la recreación y la actividad física, podrán hacer uso y aprovechamiento económico de los Espacios públicos catalogados como equipamientos deportivos, recreativos o para la actividad física, de conformidad con los lineamientos establecidos por el sector de vivienda, ciudad y territorio, destinados al desarrollo e implementación del deporte, la recreación, la actividad física y cultural, garantizando la accesibilidad e inclusión de las personas en situación de discapacidad.

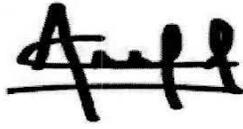
**Artículo 2º. *Políticas de uso, administración y aprovechamiento económico del espacio público deportivo, recreativo, de actividad física y cultural.*** El Ministerio del Deporte y el Ministerio de Cultura, establecerá los lineamientos y políticas a seguir por parte de las Entidades territoriales, orientadas al uso, administración y aprovechamiento económico de los escenarios deportivos, recreativos, de actividad física y cultural, en concordancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de acuerdo a los lineamientos establecidos por el sector vivienda, ciudad y territorio, y planes de ordenamiento territorial con relación al espacio público deportivo, recreativo, de actividad física y cultural, con el fin de generar la sostenibilidad y corresponsabilidad de los organismos deportivos, recreativos y de actividad física de derecho privado que hacen uso y aprovechamiento económico de los mismos.

**Artículo 3º. *Manual de uso, administración y aprovechamiento económico del espacio público deportivo, recreativo, de actividad física y cultural.*** Le corresponde a las Entidades Territoriales, por intermedio de los Entes deportivos, recreativos y para la actividad física de derecho público o las dependencias que hagan sus veces, establecer de conformidad con las políticas y lineamientos del Ministerio del Deporte y el plan de ordenamiento territorial, un manual de uso, administración y aprovechamiento económico de la infraestructura deportiva, recreativa y para la actividad física en su jurisdicción.

**Parágrafo.** Se prohíbe a las Entidades territoriales establecer en el manual de uso, administración y aprovechamiento económico o en cualquier otro documento similar, el pago, cobro o retribución alguna, por el uso o aprovechamiento económico de la Infraestructura deportiva, recreativa, de la actividad física y cultural a los organismos deportivos, recreativos y de actividad física adscritos al sistema nacional del deporte, la recreación y la actividad física de los Estratos socioeconómicos 1 y 2, en virtud de la función que desempeñan de interés público y social en beneficio del fomento y desarrollo de la práctica del deporte, la recreación y la actividad física.

**Artículo 4°. Vigencias y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las demás normas que le sean contrarias.

Cordialmente,



**ALFREDO APE CUELLO BAUTE – C**  
Representante a la Cámara

**COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE**

**SUSTANCIACIÓN**

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE**

Bogotá D.C., 08 de noviembre de 2022

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley No. 231 de 2022 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVE EL USO Y APROVECHAMIENTO ECONÓMICO DE LA INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA, RECREATIVA, DE ACTIVIDAD FÍSICA Y CULTURAL"**.

Dicha ponencia fue firmada por el **Honorable Representante ALFREDO APE CUELLO**.

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 – 658/ del 08 de noviembre de 2022, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.



**RAUL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN**  
Secretario

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 115 DE 2022 DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

*por medio de la cual se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones.*

**1. Objeto**

El presente proyecto de ley modifica el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 el cual establece las disposiciones relativas a la adquisición, mantenimiento y pago por servicios ambientales de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales.

Además, incorpora otras herramientas que permiten la ejecución eficaz de las finalidades a que se refiere el artículo 111 de la misma ley.

En tal sentido, y de conformidad a lo dispuesto en los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992, se reúnen los requisitos para proceder a rendir ponencia sobre el mismo.

**2. Descripción del problema que soluciona la iniciativa**

La Ley 99 de 1993 lleva más de veinte años desde que fue sancionada, y han transcurrido casi

diez desde que fue reglamentado el artículo 111 por el Decreto número 953 de 2013, luego que fuera modificado a través de la Ley 1450 de 2011 -Plan Nacional De Desarrollo 2010-2014. Este tiempo permitió evaluar las disposiciones que ahora se pretende modificar, dónde se identificaron varias deficiencias en los instrumentos que estableció el legislador para la conservación de las áreas de importancia estratégica que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales.

Las deficiencias de dicha disposición se enumeran a continuación:

1. Existe una bajísima ejecución de las inversiones para dar cumplimiento al artículo 111 de la Ley 99 de 1993 por parte de las entidades territoriales. Según los informes emitidos por la Contraloría y con los datos suministrados por el SISFUT, para el año 2020 sólo el 17% de los departamentos hicieron las inversiones potenciales de estos recursos, y por lo menos el 88% de las entidades territoriales dejan de invertir estos recursos potenciales.
2. Por otra parte, las ciudades con mayores ICLD, como son Bogotá, Cali y Barranquilla, tienen ejecuciones inferiores al potencial que determina la norma.

Las causas de estos dos problemas pueden obedecer a las dificultades para el saneamiento de los predios que se pretende adquirir, así como otras limitaciones derivadas del procedimiento para la adquisición de predios; o bien, en el caso de los municipios de categoría sexta, existe una insuficiencia de recursos para realizar adquisición de predios.

Aunado, otra de las razones que ha impedido que el artículo 111 tenga utilidad, es que el artículo 2.2.9.8.4.2 del Decreto número 1008 de 2017 limitó las inversiones de mantenimiento a los predios que exclusivamente hubiesen sido adquiridos en desarrollo de las finalidades del artículo 111 de la Ley 99 de 1993. Es decir, no se puede ejecutar recursos sobre otros predios que sean posesión del municipio si estos no se adquirieron exclusivamente para la conservación de las áreas de importancia estratégica que surten de agua a los acueductos o si estos fueron adquiridos con recursos diferentes que trata el artículo 111 que se pretende modificar. Tampoco se permite la restauración o rehabilitación ecológica en el marco del mantenimiento de los predios adquiridos.

También existe un desconocimiento generalizado de la norma por parte de los tomadores de decisiones y de los representantes legales de las entidades territoriales, siendo una razón por la cual no se aprovecha la potencialidad total del mandato del artículo 111.

No puede dejarse de lado que si bien la norma que se pretende modificar posibilita las inversiones para el Pago por Servicios Ambientales (PSA) en el marco del artículo 2.2.9.8.2.8 del Decreto Reglamentario número 1076 de 2015, lo cierto es que la suscripción

y el perfeccionamiento de dichos incentivos dependen de procesos de largo plazo, lo que incide en el desincentivo por parte de las entidades territoriales para que acudan a este mecanismo.

### 3. Del contenido del Proyecto

Ante la problemática descrita anteriormente, el Proyecto de ley, nutrido en el primer debate, plantea varias disposiciones que permitirán alcanzar la eficacia en la conservación de las áreas de importancia estratégica. Tales propuestas son:

1. Se permitirá la inversión de recursos públicos sobre predios de las áreas de importancia estratégica que surten de agua a los acueductos, sin que sea necesario que el mismo haya sido adquirido en desarrollo para las finalidades o de la fuente de financiación que trata el artículo 111 de la Ley 99 de 1993.
2. Habrá una flexibilización en la forma como se pueden ejecutar los recursos del artículo 111. En cuanto a las inversiones estas podrán realizarse con enfoque de Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN), adaptación al cambio climático, restauración, rehabilitación y recuperación ecológica. En todo caso, y con el fin de evitar la discrecionalidad y garantizar una adecuada fiscalización y destino de los recursos, las inversiones de mantenimiento y pago por esquema de servicios ambientales deberán sujetarse a las reglamentaciones que expidan las autoridades competentes.
3. Se agrega el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP) como un sistema que debe ser contemplado para efectos de ordenar la adquisición, mantenimiento o Pago por Servicios Ambientales de los predios que trata el artículo 111.
4. Se adiciona Parques Nacionales Naturales de Colombia como un acto que puede contribuir mediante aportes técnicos, financieros y operativos para el desarrollo del esquema de pagos, así como a la conservación bajo el enfoque de soluciones basadas en la naturaleza (SbN), restauración y/o rehabilitación ecológica.
5. Se establece la obligación de realizar capacitaciones a los alcaldes y gobernadores sobre las disposiciones del artículo 111 de la Ley 99 de 1993 al inicio de su periodo como una forma de mitigar el desconocimiento de esta.
6. Se dispone la posibilidad de que las entidades territoriales puedan emplear los esquemas asociativos territoriales y otros mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación con otras entidades territoriales o autoridades ambientales con el fin de ejecutar los recursos que trata el presente proyecto de ley.
7. Las entidades territoriales que estén implementando dentro de su territorio Programa de Desarrollo con Enfoque

Territorial (PDET) deberán priorizar la compra, adecuación o formalización de predios para el desarrollo de acueductos veredales los cuales deberán estar articulados con las comunidades y Grupos Motor, quienes se encuentran conformados por delegadas y delegados de las comunidades.

### 4. Procedimiento dado al Proyecto

El proyecto de ley “Por medio de la cual se modifica la Ley 99 de 1993, se dictan otras disposiciones” fue presentado por los autores honorable Senadora Angélica Lisbeth Lozano Correa, honorable Senadora Ana Paola Agudelo García, honorable Senador Manuel Antonio Virgüez Piraquive, honorable Senador Mauricio Gómez Amín, honorable Senador Alejandro Carlos Chacón Camargo, honorable Senadora Soledad Tamayo Tamayo, honorable Senador Juan Carlos García Gómez, honorable Senadora Andrea Padilla Villarraga, honorable Senadora Ana Carolina Espitia Jerez, honorable Senador Edwing Fabián Díaz Plata, honorable Senador Iván Leonidas Name Vásquez, honorable Representante Olga Lucía Velásquez Nieto, honorable Representante Julia Miranda Londoño, honorable Representante Cristian Danilo Avendaño Fino, honorable Representante Irma Luz Herrera Rodríguez, honorable Representante Elkin Rodolfo Ospina Ospina, honorable Representante Daniel Carvalho Mejía, honorable Representante Luvi Katherine Miranda Peña, honorable Representante Juan Diego Muñoz Cabrera, honorable Representante Carolina Giraldo Botero, honorable Representante Catherine Juvinao Clavijo, honorable Representante Duvalier Sánchez Arango, honorable Representante Juan Camilo Londoño Barrera, honorable Representante Jaime Raúl Salamanca Torres, honorable Representante Jennifer Dalley Pedraza Sandoval, honorable Representante Santiago Osorio Marín, honorable Representante Juan Sebastián Gómez González.

Dicho proyecto de ley fue radicado el 8 de agosto de 2022 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, siendo publicado en la *Gaceta del Congreso* número 964 de 2022.

Mediante Oficio CQCP 3.5 / 061 / 2022-2023 del 07 de septiembre de 2022 fuimos comunicados en nuestra designación como coordinador ponente y ponente, respectivamente, para lo cual, se otorgó el término de quince (15) días calendario para rendir ponencia en segundo debate. Dicho término fue prorrogado por otros quince (15) días con oficio CQCP 3.5 / 077 / 2022-2023 del 12 de septiembre de 2022.

En desarrollo de la mencionada designación, los equipos de quienes fuimos designados como ponentes trabajaron de manera coordinada con el fin de estructurar esta ponencia.

Luego el 25 de octubre de 2022 se celebró el estudio en primer debate del proyecto de ley, donde se presentaron proposiciones que complementaron y corrigieron aspectos formales del proyecto, los cuales se describen a continuación:

Contenido de la Proposición	Autor	Alcance de la iniciativa	Trámite surtido
<p>Modificación del artículo 1° del Proyecto de ley número 115 de 2022. El contenido es el siguiente:                      Artículo 1°. <i>Objeto.</i> El objeto de la presente Ley es modificar el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 para la Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales, <b><u>distritales y regionales.</u></b></p>	<p>Cristian Danilo Avendaño Fino</p>	<p>Agrega “distritales y regionales” al objeto del proyecto de ley con el fin de darle mayor coherencia con el contenido del proyecto.</p>	<p>Aprobado en el texto definitivo</p>
<p>Modificación del artículo 3° del Proyecto de ley número 115 de 2022. El contenido es el siguiente:                      Artículo 3°. Modifíquese el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:  <b>“Artículo 111. Adquisición o mantenimiento de áreas de interés para acueductos municipales, distritales y regionales.</b> Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales. Los departamentos, distritos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes de libre destinación para la adquisición o el mantenimiento de dichas áreas, las cuales se podrán realizar a través de la cofinanciación de que trata el artículo 108 de la Ley 99 de 1993.                      Las inversiones deberán realizarse con enfoque de Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN), adaptación al cambio climático, restauración, <del>y/o</del> <b>rehabilitación y recuperación</b> ecológica, o para financiar esquemas de Pago por Servicios Ambientales (PSA) en las referidas áreas de importancia estratégica. Lo anterior de conformidad con la reglamentación que expidan las autoridades competentes. La autoridad ambiental competente brindará el apoyo técnico requerido por la entidad territorial para dar cumplimiento al presente artículo.                      Las inversiones en el mantenimiento de áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos se realizarán en los predios adquiridos por las entidades territoriales cualquiera sea su forma de adquisición y fuente de financiamiento. Las autoridades ambientales o administrativas correspondientes deberán actualizar el inventario de las áreas prioritarias a ser <b>adquiridas o</b> intervenidas con estos recursos o donde se deben implementar los esquemas por pagos de servicios ambientales las cuales deben registrarse en el Registro de Ecosistemas y Áreas Ambientales (REAA), sin perjuicio de que se trate de áreas protegidas registradas en el Registro Único Nacional</p>	<p>Cristian Danilo Avendaño Fino; Julia Miranda Londoño; Luis Ramiro Ricardo Buelvas.                       Esta proposición recogió e incluye otras proposiciones de los representantes Juan Espinal, Mauricio Cuéllar, Nicolás Barguil, Octavio Cardona</p>	<p>La presente proposición se consolida como unificadora de varias sugerencias y propuesta de distintos representantes. A continuación, se enumeran sus incorporaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Realiza una corrección de errores de redacción y sintaxis de la norma.</li> <li>2. Agrega la recuperación como un nuevo enfoque de inversiones.</li> <li>3. Dispone la posibilidad que tendrían las entidades territoriales para hacer uso de esquemas asociativos entre sí o emplear otros mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación para la inversión de recursos.</li> <li>4. Establece que las entidades territoriales PDET deben priorizar la compra, adecuación o formalización de predios para los acueductos verdadales.</li> </ol>	<p>Aprobado e incorporado en el texto definitivo</p>

Contenido de la Proposición	Autor	Alcance de la iniciativa	Trámite surtido
<p>de Áreas Protegidas (RUNAP), de acuerdo con la reglamentación que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expida para el efecto o la norma que la modifique.</p> <p>Su administración corresponderá al respectivo <b>departamento</b>, distrito o municipio. Los municipios, distritos y departamentos garantizarán la inclusión de los recursos dentro de sus planes de desarrollo, presupuestos anuales respectivos, individualizándose la partida destinada para tal fin.</p> <p>Parágrafo 1°. Los proyectos de construcción y operación de distritos de riesgo deberán dedicar un porcentaje al 1% del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua. Para los distritos de riego que requieren licencia ambiental, aplicará lo contenido en el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993.</p> <p>Parágrafo 2°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las entidades científicas adscritas y vinculadas de conformidad a la presente ley, Parques Nacionales Naturales de Colombia, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos y los establecimientos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, <b>deberán</b> en el marco de sus competencias, efectuar los aportes técnicos, financieros y operativos requeridos para implementar los esquemas de pagos <b>por servicios ambientales, también podrán actuar en modelos</b> conservación bajo el enfoque de soluciones basadas en la naturaleza (SbN), adaptación al Cambio Climático, Restauración, <del>y/o</del> <b>rehabilitación y recuperación</b> ecológica.</p> <p>Parágrafo 3°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, diseñará e implementará, un programa de fortalecimiento de capacidades <b>dirigido a</b> las entidades territoriales y autoridades ambientales para la implementación y cumplimiento del presente artículo. <b>Este programa de fortalecimiento de capacidades se realizará</b> que será ejecutado al inicio de cada periodo <b>institucional</b> de los alcaldes y los gobernadores. Así mismo, en coordinación con el DNP, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible diseñará e implementará un programa de capacitación a las alcaldías y las gobernaciones sobre el reporte y ejecución de los recursos que menciona el presente artículo en el Sistema de Información del</p>			

Contenido de la Proposición	Autor	Alcance de la iniciativa	Trámite surtido
<p>Formulario Único Territorial (SIS-FUT)”.</p> <p><b><u>Parágrafo 4°. Los municipios podrán hacer uso de los esquemas asociativos territoriales y demás mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación con otros municipios, departamentos o autoridades ambientales competentes para invertir los recursos a los que hace referencia en el presente artículo.</u></b></p> <p><b><u>Parágrafo 5°. Las entidades territoriales que estén implementando dentro de su territorio Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), deberán priorizar la compra, adecuación o formalización de predios para el desarrollo de acueductos veredales los cuales deberán estar articulados con las comunidades y los Grupos Motor.</u></b></p>			
<p>Modificación al inciso 3° del artículo 3° del Proyecto de ley número 115 de 2022 el cual quedará así:</p> <p>Las inversiones en el mantenimiento de áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos se realizarán en los predios adquiridos por las entidades territoriales cualquiera sea su forma de adquisición y fuente de financiamiento <b><u>para el mantenimiento de las cuencas abastecedoras de acueductos municipales y/o regionales.</u></b></p>	Juan Fernando Espinal Ramírez	Se adiciona la aclaración que las inversiones podrán hacerse respecto de las cuencas abastecedoras de los acueductos con el fin de darle coherencia al texto.	Aprobado e incorporado en el texto.
<p>Modificación del artículo 4° del Proyecto de ley número 115 de 2022 el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 4°.</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en un plazo no mayor a <b><u>seis (06)</u></b> meses posteriores a la expedición de la presente ley expedirá y actualizará la reglamentación necesaria para el cumplimiento de las disposiciones aquí establecidas. <b><u>En especial, deberá reglamentar el alcance de los conceptos de mantenimiento con enfoques de restauración, recuperación y recuperación ecológica, Soluciones Basadas en Naturaleza (SbN) e inversiones para adaptación al cambio climático.</u></b></p>	Cristian Danilo Avendaño Fino; Julia Miranda Londoño; Juan Fernando Espinal Ramírez	Se deja explícito el deber reglamentar los nuevos enfoques de inversión con el fin de evitar riesgos.	

El 25 de octubre de 2022 fue aprobado el proyecto en primer debate, siendo designados los suscritos como ponentes mediante comunicación del 27 de octubre de 2022 CQCP 3.5 / 159 / 2022-2023 para rendir ponencia en segundo debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes.

### 5. Del Análisis del Impacto Fiscal de la Norma

De conformidad al artículo 7° de la Ley 819 de 2003 se aprecia que las iniciativas normativas que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios

deben hacer explícito dicho gasto y la compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. No obstante, la Corte Constitucional ha precisado en su jurisprudencia –a manera de ejemplo se aprecia la Sentencia C-502 de 2007- que el Análisis del Impacto Fiscal de las Normas se trata de un criterio de racionalización de la actividad legislativa lo cual no puede suponer un veto sobre la misma.

No obstante, se aprecia que el presente proyecto de ley no tiene impacto fiscal ya que no ordena gasto ni otorga beneficios tributarios.

## 6. Conflictos de Interés

Revisadas las disposiciones que contienen la presente iniciativa se concluye que la misma no tiene la potencialidad de generar conflicto de interés a algún congresista por cuanto no crea beneficios particulares, actuales ni directos, y tampoco lo hace para los parientes o familiares

por consanguinidad, afinidad o parentesco civil en los términos del artículo 286 y 287 de la Ley 5ª de 1992.

No obstante, cada congresista estará obligado a evaluar su situación personal sobre eventuales conflictos de interés que puedan existir el estudio de este proyecto de ley.

## 7. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se propone el siguiente pliego de modificaciones:

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Comentario
Título: POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 99 DE 1993, <u>Y</u> SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES	No hay modificaciones	
<b>Artículo 1º. Objeto.</b> El objeto de la presente ley es modificar el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 para la Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales, <b>distritales y regionales.</b>  A su vez, dicta medidas tendientes a garantizar la ejecución eficaz de la presente ley.	Artículo 1º. <i>Objeto.</i> El objeto de la presente ley es modificar el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 <b>en lo que se refiere a la adquisición, restauración, rehabilitación y recuperación ecológica</b> de áreas de interés para acueductos municipales, distritales y regionales. <del>A su vez, dicta medidas tendientes a garantizar la ejecución eficaz de la presente ley.</del>	Se ajusta el objeto con el fin de reflejar la finalidad del proyecto de ley de forma más acertada.
<b>Artículo 2º. Ámbito de aplicación.</b> La presente ley aplica a las Entidades Territoriales, las Corporaciones Autónomas Regionales, Corporaciones de Desarrollo Sostenible, Autoridades Ambientales de Grandes Centros Urbanos, Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo que les corresponda de acuerdo a sus competencias.	<b>Artículo 2º. Ámbito de aplicación.</b> La presente ley aplica a las Entidades Territoriales, las Corporaciones Autónomas Regionales, Corporaciones de Desarrollo Sostenible, Autoridades Ambientales de Grandes Centros Urbanos, Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo que les corresponda de acuerdo a sus competencias.	Se corrige el nombre del Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible cambiando el “del” por un “de”.
<b>Artículo 3º.</b> Modifíquese el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así: <b>“Artículo 111. Adquisición o mantenimiento de áreas de interés para acueductos municipales, distritales y regionales.</b> Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales. Los departamentos, distritos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes de libre destinación para la adquisición o el mantenimiento de dichas áreas, las cuales se podrán realizar a través de la cofinanciación de que trata el artículo 108 de la Ley 99 de 1993. Las inversiones deberán realizarse con enfoque de Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN), adaptación al cambio climático, restauración, rehabilitación <b>y recuperación</b> ecológica, o para financiar esquemas de Pago por Servicios Ambientales (PSA) en las referidas áreas de importancia estratégica. Lo anterior de conformidad con la reglamentación que expidan las autoridades competentes. La autoridad ambiental competente brindará el apoyo técnico	Artículo 3º. Modifíquese el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así: <b>“Artículo 111. Adquisición o mantenimiento de áreas de interés para acueductos municipales, distritales y regionales.</b> Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales. Los departamentos, distritos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes de libre destinación para la adquisición o el mantenimiento de dichas áreas, <b>lo cual</b> se podrán realizar a través de la cofinanciación de que trata el artículo 108 de la Ley 99 de 1993. <b>Estas</b> inversiones deberán realizarse con enfoque de Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN), adaptación al cambio climático, restauración, rehabilitación y recuperación ecológica, o para financiar esquemas de Pago por Servicios Ambientales (PSA) en las referidas áreas de importancia estratégica. Lo anterior de conformidad con la reglamentación que expidan las autoridades competentes. La autoridad ambiental competente brindará el apoyo técnico requerido	Se realizan varias modificaciones para mejorar la sintaxis del articulado. También se suprimen complementos que eran innecesarios para el entendimiento del proyecto.

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Comentario
<p>requerido por la entidad territorial para dar cumplimiento al presente artículo.</p> <p>Las inversiones en el mantenimiento de áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos se realizarán en los predios adquiridos por las entidades territoriales cualquiera sea su forma de adquisición y fuente de financiamiento <b><u>para el mantenimiento de las cuencas abastecedoras de acueductos municipales y/o regionales.</u></b></p> <p>Las autoridades ambientales o administrativas correspondientes deberán actualizar el inventario de las áreas prioritarias a ser <b><u>adquiridas o</u></b> intervenidas con estos recursos o dónde se deben implementar los esquemas por pagos de servicios ambientales las cuales deben registrarse en el Registro de Ecosistemas y Áreas Ambientales (REAA), sin perjuicio de que se trate de áreas protegidas registradas en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP), de acuerdo con la reglamentación que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expida para el efecto o la norma que la modifique.</p> <p>Su administración corresponderá al respectivo <b><u>departamento,</u></b> distrito o municipio. Los municipios, distritos y departamentos garantizarán la inclusión de los recursos dentro de sus planes de desarrollo, presupuestos anuales respectivos, individualizándose la partida destinada para tal fin.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Los proyectos de construcción y operación de distritos de riego deberán dedicar un porcentaje no inferior al 1% del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua. Para los distritos de riego que requieren licencia ambiental, aplicará lo contenido en el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las entidades científicas adscritas y vinculadas de conformidad a la presente ley, Parques Nacionales Naturales de Colombia, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos y los establecimientos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, <b><u>deberán</u></b> en el marco de sus competencias, efectuar los aportes técnicos, financieros y operativos requeridos para implementar los esquemas de pagos <b><u>por servicios ambientales, también podrán actuar en modelos</u></b> conservación bajo el enfoque de soluciones basadas en la naturaleza (SbN), adaptación al Cambio Climático, Restauración, rehabilitación <b><u>y recuperación</u></b> ecológica.</p>	<p>por la entidad territorial para dar cumplimiento <b><u>a lo dispuesto</u></b> en el presente artículo.</p> <p>Las inversiones en el mantenimiento de áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos, se realizarán en los predios adquiridos por las entidades territoriales cualquiera sea su forma de adquisición y fuente de financiamiento para el mantenimiento de las cuencas abastecedoras de acueductos municipales y/o regionales.</p> <p>Las autoridades ambientales o administrativas correspondientes deberán actualizar el inventario de las áreas prioritarias a ser adquiridas o intervenidas con estos recursos o <b><u>dónde</u></b> se deben implementar los esquemas por pagos de servicios ambientales, las cuales deben registrarse en el Registro de Ecosistemas y Áreas Ambientales (REAA), sin perjuicio de que se trate de áreas protegidas registradas en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP), de acuerdo con la reglamentación que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expida para el efecto. <del>o la norma que la modifique.</del></p> <p><b><u>La administración de las áreas prioritarias</u></b> corresponderá al respectivo departamento, distrito o municipio. Los municipios, distritos y departamentos garantizarán la inclusión de los recursos dentro de sus planes de desarrollo <b><u>y</u></b> presupuestos anuales respectivos, individualizándose la partida destinada para tal fin.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Los proyectos de construcción y operación de distritos de riego deberán dedicar un porcentaje no inferior al 1% del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua. Para los distritos de riego que requieren licencia ambiental, aplicará lo contenido en el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las entidades científicas adscritas y vinculadas <del>de conformidad a la presente ley,</del> Parques Nacionales Naturales de Colombia, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos <b><u>y los establecimientos ambientales</u></b> a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, deberán en el marco de sus competencias, efectuar los aportes técnicos, financieros y operativos requeridos para implementar los esquemas de pagos por servicios ambientales, también podrán actuar en modelos de conservación bajo el enfoque de soluciones basadas en la naturaleza (SbN), adaptación al Cambio Climático, restauración, rehabilitación y recuperación ecológica.</p>	

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Comentario
<p>Parágrafo 3°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, diseñará e implementará, un programa de fortalecimiento de capacidades <u>dirigido a</u> las entidades territoriales y autoridades ambientales para la implementación y cumplimiento del presente artículo. <u>Este programa de fortalecimiento de capacidades se realizará</u> que será ejecutado al inicio de cada periodo <u>institucional</u> de los alcaldes y los gobernadores. Así mismo, en coordinación con el DNP, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible diseñará e implementará un programa de capacitación a las alcaldías y las gobernaciones sobre el reporte y ejecución de los recursos que menciona el presente artículo en el Sistema de Información del Formulario Único Territorial (SISFUT).”</p> <p><u>Parágrafo 4°. Los municipios podrán hacer uso de los esquemas asociativos territoriales y demás mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación con otros municipios, departamentos o autoridades ambientales competentes para invertir los recursos a los que hace referencia en el presente artículo.</u></p> <p><u>Parágrafo 5°. Las entidades territoriales que estén implementando dentro de su territorio Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), deberán priorizar la compra, adecuación o formalización de predios para el desarrollo de acueductos veredales los cuales deberán estar articulados con las comunidades y los Grupos Motor.</u></p>	<p>Parágrafo 3°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; diseñará e implementará; un programa de fortalecimiento de capacidades dirigido a las entidades territoriales y autoridades ambientales para <del>la implementación y el</del> cumplimiento del presente artículo. Este programa de fortalecimiento de capacidades <del>se realizará que</del> será ejecutado al inicio de cada periodo institucional de los alcaldes y los gobernadores. Así mismo, en coordinación con el DNP, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible diseñará e implementará un programa de capacitación a las alcaldías y las gobernaciones sobre el reporte y ejecución de los recursos que menciona el presente artículo en el Sistema de Información del Formulario Único Territorial (SISFUT).”</p> <p>Parágrafo 4°. Los municipios podrán hacer uso de los esquemas asociativos territoriales y demás mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación con otros municipios, departamentos o autoridades ambientales competentes para invertir los recursos a los que hace referencia <del>en</del> el presente artículo.</p> <p>Parágrafo 5°. Las entidades territoriales que estén implementando dentro de su <del>jurisdicción territorial</del> Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), deberán priorizar la compra, adecuación o formalización de predios para el desarrollo de acueductos veredales los cuales deberán estar articulados con las comunidades y los Grupos Motor.</p>	
<p>Artículo 4°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en un plazo no mayor a seis (06) meses posteriores a la expedición de la presente ley expedirá y actualizará la reglamentación necesaria para el cumplimiento de las disposiciones aquí establecidas.</p> <p><u>En especial, deberá reglamentar el alcance de los conceptos de mantenimiento con enfoques de restauración, recuperación y recuperación ecológica. Soluciones Basadas en Naturaleza (SbN) e inversiones para adaptación al cambio climático</u></p>	<p>Artículo 4°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en un plazo no mayor a seis (06) meses posteriores a la expedición de la presente ley expedirá y actualizará la reglamentación necesaria para el cumplimiento de las disposiciones aquí establecidas. En especial, deberá reglamentar el alcance de los conceptos de mantenimiento con enfoques de restauración, <u>rehabilitación</u> y recuperación ecológica, Soluciones Basadas en Naturaleza (SbN) e inversiones para adaptación al cambio climático.</p>	Se corrigió la palabra “recuperación” por rehabilitación que había quedado repetida.
<p>Artículo 5°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	Sin modificaciones	

## 8. TEXTO PROPUESTO

*por medio de la cual se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es modificar el artículo 111 de la Ley 99 de 1993

en lo que se refiere a la adquisición, restauración, rehabilitación y recuperación ecológica de áreas de interés para acueductos municipales, distritales y regionales.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley aplica a las Entidades Territoriales, las Corporaciones Autónomas Regionales, Corporaciones de Desarrollo Sostenible, Autoridades Ambientales de Grandes Centros Urbanos, Departamento Nacional

de Planeación y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo que les corresponda de acuerdo a sus competencias.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

**“Artículo 111. Adquisición o mantenimiento de áreas de interés para acueductos municipales, distritales y regionales.** Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales. Los departamentos, distritos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes de libre destinación para la adquisición o el mantenimiento de dichas áreas, lo cual se podrán realizar a través de la cofinanciación de que trata el artículo 108 de la Ley 99 de 1993.

Estas inversiones deberán realizarse con enfoque de Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN), adaptación al cambio climático, restauración, rehabilitación y recuperación ecológica, o para financiar esquemas de Pago por Servicios Ambientales (PSA) en las referidas áreas de importancia estratégica. Lo anterior de conformidad con la reglamentación que expidan las autoridades competentes. La autoridad ambiental competente brindará el apoyo técnico requerido por la entidad territorial para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo.

Las inversiones en el mantenimiento de áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos, se realizarán en los predios adquiridos por las entidades territoriales cualquiera sea su forma de adquisición y fuente de financiamiento para el mantenimiento de las cuencas abastecedoras de acueductos municipales y/o regionales.

Las autoridades ambientales o administrativas correspondientes deberán actualizar el inventario de las áreas prioritarias a ser adquiridas o intervenidas con estos recursos o donde se deben implementar los esquemas por pagos de servicios ambientales, las cuales deben registrarse en el Registro de Ecosistemas y Áreas Ambientales (REAA), sin perjuicio de que se trate de áreas protegidas registradas en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP), de acuerdo con la reglamentación que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expida para el efecto.

La administración de las áreas prioritarias corresponderá al respectivo departamento, distrito o municipio. Los municipios, distritos y departamentos garantizarán la inclusión de los recursos dentro de sus planes de desarrollo y presupuestos anuales respectivos, individualizándose la partida destinada para tal fin.

**Parágrafo 1°.** Los proyectos de construcción y operación de distritos de riego deberán dedicar un porcentaje no inferior al 1% del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua. Para los distritos de riego que requieren

licencia ambiental, aplicará lo contenido en el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993.

**Parágrafo 2°.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las entidades científicas adscritas y vinculadas, Parques Nacionales Naturales de Colombia, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, deberán en el marco de sus competencias, efectuar los aportes técnicos, financieros y operativos requeridos para implementar los esquemas de pagos por servicios ambientales, también podrán actuar en modelos de conservación bajo el enfoque de soluciones basadas en la naturaleza (SbN), adaptación al Cambio Climático, restauración, rehabilitación y recuperación ecológica.

**Parágrafo 3°.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible diseñará e implementará un programa de fortalecimiento de capacidades dirigido a las entidades territoriales y autoridades ambientales para el cumplimiento del presente artículo. Este programa de fortalecimiento de capacidades será ejecutado al inicio de cada periodo institucional de los alcaldes y los gobernadores. Así mismo, en coordinación con el DNP, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible diseñará e implementará un programa de capacitación a las alcaldías y las gobernaciones sobre el reporte y ejecución de los recursos que menciona el presente artículo en el Sistema de Información del Formulario Único Territorial (SISFUT).”

**Parágrafo 4°.** Los municipios podrán hacer uso de los esquemas asociativos territoriales y demás mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación con otros municipios, departamentos o autoridades ambientales competentes para invertir los recursos a los que hace referencia el presente artículo.

**Parágrafo 5°.** Las entidades territoriales que estén implementando dentro de su jurisdicción Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), deberán priorizar la compra, adecuación o formalización de predios para el desarrollo de acueductos veredales los cuales deberán estar articulados con las comunidades y los Grupos Motor.

Artículo 4°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en un plazo no mayor a seis (06) meses posteriores a la expedición de la presente ley expedirá y actualizará la reglamentación necesaria para el cumplimiento de las disposiciones aquí establecidas. En especial, deberá reglamentar el alcance de los conceptos de mantenimiento con enfoques de restauración, rehabilitación y recuperación ecológica, Soluciones Basadas en Naturaleza (SbN) e inversiones para adaptación al cambio climático.

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

## 9. Proposición

Conforme a lo considerado en el presente informe y de acuerdo al artículo 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar informe de ponencia **positiva**, y solicitamos a los integrantes de la Plenaria de la Cámara de Representantes estudiar en segundo debate al Proyecto de ley número 115 de 2022, *por medio de la cual se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones*.

De los honorables Representantes,



**Cristian Danilo Avendaño Fino**  
Coordinador Ponente  
Representante a la Cámara por Santander  
Partido Alianza Verde



**Julia Miranda Londoño**  
Ponente  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Nuevo Liberalismo

### TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN SESIÓN ORDINARIA DE LA COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES EL DÍA 26 DE OCTUBRE DE 2022 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 115 DE 2022 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente Ley es modificar el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 para la Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales, distritales y regionales.

A su vez, dicta medidas tendientes a garantizar la ejecución eficaz de la presente ley.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley aplica a las Entidades Territoriales, las Corporaciones Autónomas Regionales, Corporaciones de Desarrollo Sostenible, Autoridades Ambientales de Grandes Centros Urbanos, Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo que les corresponda de acuerdo con sus competencias.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

**“Artículo 111. Adquisición o mantenimiento de áreas de interés para acueductos municipales, distritales y regionales.** Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales. Los departamentos, distritos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes de libre destinación para la adquisición o el mantenimiento de dichas áreas, las cuales se podrán realizar a través de la cofinanciación de que trata el artículo 108 de la Ley 99 de 1993.

Las inversiones deberán realizarse con enfoque de Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN),

adaptación al cambio climático, restauración, rehabilitación y recuperación ecológica, o para financiar esquemas de Pago por Servicios Ambientales (PSA) en las referidas áreas de importancia estratégica. Lo anterior de conformidad con la reglamentación que expidan las autoridades competentes. La autoridad ambiental competente brindará el apoyo técnico requerido por la entidad territorial, para dar cumplimiento al presente artículo.

Las inversiones en el mantenimiento de áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos, se realizarán en los predios adquiridos por las entidades territoriales, cualquiera sea su forma de adquisición y fuente de financiamiento para el mantenimiento de las cuencas abastecedoras de acueductos municipales y/o regionales.

Las autoridades ambientales o administrativas correspondientes deberán actualizar el inventario de las áreas prioritarias a ser adquiridas o intervenidas con estos recursos o donde se deben implementar los esquemas por pagos de servicios ambientales, las cuales deben registrarse en el Registro de Ecosistemas y Áreas Ambientales (REM), sin perjuicio de que se trate de áreas protegidas registradas en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (Runap), de acuerdo con la reglamentación que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expida para el efecto o la norma que la modifique.

Su administración corresponderá al respectivo departamento, distrito o municipio. Los municipios, distritos y departamentos garantizarán la inclusión de los recursos dentro de sus planes de desarrollo, presupuestos anuales respectivos, individualizándose la partida destinada para tal fin.

**Parágrafo 1°.** Los proyectos de construcción y operación de distritos de riego deberán dedicar un porcentaje no inferior al 1% del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua. Para los distritos de riego que requieren licencia ambiental, aplicará lo contenido en el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993.

**Parágrafo 2°.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las entidades científicas adscritas y vinculadas de conformidad a la presente ley, Parques Nacionales Naturales de Colombia, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos y los establecimientos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, deberán, en el marco de sus competencias, efectuar los aportes técnicos, financieros y operativos requeridos para implementar los esquemas de pagos por servicios ambientales, también podrán actuar en modelos de conservación bajo el enfoque de soluciones basadas en la naturaleza (SbN), adaptación al Cambio Climático, restauración, rehabilitación y recuperación ecológica.

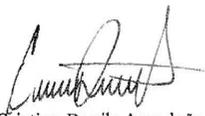
**Parágrafo 3°.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible diseñará e implementará un programa de fortalecimiento de capacidades dirigido a las entidades territoriales y autoridades ambientales para la implementación y el cumplimiento del presente artículo. Este programa de fortalecimiento de capacidades será ejecutado al inicio de cada periodo institucional de los alcaldes y los gobernadores. Así mismo, en coordinación con el DNP, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible diseñará e implementará un programa de capacitación a las alcaldías y las gobernaciones sobre el reporte y ejecución de los recursos que menciona el presente artículo en el Sistema de Información del Formulario Único Territorial (Sisfut).”

**Parágrafo 4°.** Los municipios podrán hacer uso de los esquemas asociativos territoriales y demás mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación con otros municipios, departamentos o autoridades ambientales competentes para invertir los recursos a los que hace referencia el presente artículo.

**Parágrafo 5°.** Las entidades territoriales que estén implementando dentro de su territorio Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) deberán priorizar la compra, adecuación o formalización de predios para el desarrollo de acueductos veredales los cuales deberán estar articulados con las comunidades y los Grupos Motor.

**Artículo 4°.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en un plazo no mayor a seis (06) meses posteriores a la expedición de la presente ley, expedirá y actualizará la reglamentación necesaria para el cumplimiento de las disposiciones aquí establecidas. En especial, deberá reglamentar el alcance de los conceptos de mantenimiento con enfoques de restauración, recuperación y recuperación ecológica, Soluciones Basadas en Naturaleza (SbN) e inversiones para adaptación al cambio climático.

**Artículo 5°.** *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



Cristian Danilo Avendaño Fino  
Coordinador Ponente  
Representante a la Cámara por Santander  
Partido Alianza Verde



Julia Miranda Londoño  
Ponente  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Partido Nuevo Liberalismo

La relación completa de la aprobación en primer debate del proyecto de ley consta en las Actas números 015 y 016 correspondientes a las sesiones realizadas los días 25 y 26 de octubre de 2022; el anuncio de la votación del proyecto de ley se hizo los días 11 y 25 de octubre de 2022. Actas números 013 y 015.



CAMILO ERNESTO ROMERO GALVÁN.  
Secretario Comisión Quinta  
Cámara de Representantes

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 139 DE 2021 CÁMARA

*por la cual se regulan los Servicios de Intercambio de Criptoactivos ofrecidos a través de las Plataformas de Intercambio de Criptoactivos.*

Bogotá, D. C., 31 de octubre de 2022

Doctor

JAIME RAÚL SALAMANCA

Presidente

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes.

Ciudad.

**Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 139 de 2021 Cámara, por la cual se regulan los Servicios de Intercambio de Criptoactivos ofrecidos a través de las Plataformas de Intercambio de Criptoactivos.**

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, por medio del presente escrito nos permitimos presentar informe de ponencia positiva para segundo debate al proyecto de ley de la referencia.

### TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El pasado 27 de julio de 2021 fue radicado en la Secretaría General de la Cámara, el Proyecto de ley número 139 de 2021 Cámara. La iniciativa tiene como autores a los honorables Representantes Mauricio Toro y Rodrigo Rojas.

Por designación de la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Sexta Constitucional de la Cámara, se nombraron como ponentes para el estudio de esa iniciativa legislativa a los honorables Representantes Rodrigo Rojas y Martha Villalba.

El 7 de junio del 2022 fue discutido y aprobado en primer debate por unanimidad en la Comisión Sexta Constitucional de la Cámara de Representantes ratificando como ponentes para segundo debate a los honorables Representantes Rodrigo Rojas y Martha Villalba, quienes presentaron el correspondiente informe que fue publicado en la *Gaceta del Congreso* 848 de 2022 del 19 de julio de 2022 y dejaron su investidura como congresistas ese mismo día.

Con base en lo anterior, y de conformidad con la Nota Interna número CSCP 3.6-329/2022 del 10 de agosto de 2022, la ponencia fue reasignada a los suscritos Representantes a la Cámara para este nuevo periodo constitucional.

Una vez notificados de esta honrosa designación, procedimos a programar una audiencia pública teniendo en cuenta la agenda de la Comisión, con la participación de las entidades del sector público y el sector privado que tuvo lugar el 15 de septiembre de 2022, y que puede ser seguida

en el siguiente enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=dHwHtYGb34>

### AUDIENCIA PÚBLICA

Tal como se mencionó, el día 15 de septiembre de 2022 se llevó a cabo una audiencia pública con la asistencia y/o participación del Equipo de Trabajo del Autor, el exrepresentante Mauricio Toro; el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; el Ministerio de Hacienda; el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; la Superintendencia de Sociedades; la Superintendencia Financiera; el Banco de la República; Colombia Fintech; y de representantes del Gremio como Mauricio Tovar, experto en *Blockchain*, Juan Pablo Salazar, de Ripio, Daniel Villarroel, de Buda, Juliana Matiz, de Invéstopi, Juan Rodríguez, de Bitcoin, y Tulio Núñez, de Koibanx.

A continuación, sus intervenciones.

- **Sergio León, del equipo del autor, Exrepresentante Mauricio Toro.**

Cuenta brevemente sobre la construcción del proyecto hace 3 años.

Obviamente cabe la discusión de su pertinencia, su actualidad y su contenido. Pero es muy importante transmitirles a todos los actores del sector el porqué del proyecto, el porqué del contenido, y por qué el proyecto no contiene lo que otras personas solicitan que tenga este proyecto de ley.

La primera aclaración que hace es que este proyecto no regula las criptomonedas ni los criptoactivos directamente, porque nosotros consideramos (la oficina del exrepresentante Mauricio Toro en su momento) que la tecnología debe ser regulada de una manera macro. Hoy por hoy este proyecto aún conserva actualidad, vigencia y pertinencia porque no pretende regular el funcionamiento de cada una de las cripto, que sería un tema imposible porque cambian a diario.

Una ley no puede pretender regular un fenómeno como los criptoactivos o las criptomonedas específicamente. Es imposible. Tocaría estar actualizando la ley cada año y eso sería absolutamente imposible.

Este proyecto de ley regula a las *Exchanges* o popularmente las casas de cambio. Y para los que no son versados en el mundo cripto y en el mundo *blockchain*, las *Exchanges* son precisamente la puerta de entrada; es donde usted convierte su dinero, sus pesos colombianos, en criptoactivos.

¿En cuál criptoactivo? En el que cada ciudadano quiera. Esa es su libertad como usuario, como consumidor, pero lo que le permite la *Exchange* es, legalmente, tranquilamente convertir los pesos colombianos en la cripto que cada quien escoja y viceversa.

Ahí es donde se centra este proyecto de ley. Y es muy importante esa claridad de por qué se dejan por fuera los demás temas. Mucha gente se pregunta: “¿y por qué no se regulan las cripto?” “¿por qué no se regula el valor intrínseco? El autor consideró

que la tecnología está avanzando a unos ritmos aceleradísimos, y sobre el valor, eso hace parte de la esfera privada de los ciudadanos. Los ciudadanos en su libertad, en su información deben saber qué valor le van a dar, qué credibilidad le van a dar a una *Exchange*, a unas cripto sobre otra, y es el mercado el que finalmente termina regulando ese tipo de terminaciones.

Irónicamente Colombia es uno de los países que más transa en criptos en la región y en el mundo e irónicamente no existe una regulación sobre la forma en que los prestadores usan las plataformas para hacer esas transacciones. ¿Por qué? Porque hay unas circulares de la Superintendencia un poco ambiguas que generaron unas barreras para que estas *Exchanges* no puedan funcionar con tranquilidad.

Adicionalmente a ello, existe una mesa intersectorial conformada por entidades públicas y el Banco de la República **que desde hace más de 6 años** está estudiando el tema, pero no avanzan ni establecen lineamientos, funciones, ni responsabilidades.

Y ¿qué beneficios trae este proyecto? Supervisión del Estado. Adicionalmente, se genera un registro público de *Exchanges*. ¿Qué causa el contar con un registro público y con supervisión? Que la gente diga: “ah, la *Exchange* que yo voy a operar, sí está registrada, es legal y cumple todos los requisitos de ley”. Así evitamos el fraude.

Se debe generar este tipo de seguridad al consumidor, no se puede dejar a que el consumidor siga operando en la oscuridad, solo y con miedo de que lo terminen defraudando. También hay que darle herramientas a la gente que no sabe de este tema, que no sabe hoy en día qué es un *Exchange*, qué es una cripto, pero le están ofreciendo unos rendimientos extraordinarios como todas las historias que ya conocemos cada año de *foundsites* de fraudes que ahora quieren disfrazarse de criptoactivos.

Los colombianos tienen que tener una seguridad jurídica de poder hacer sus transacciones en cripto, acá en Colombia y sobre todo que el Estado pueda vigilar, porque Colombia no va a dejar de transar en criptos. Somos el decimoquinto país en el mundo, y el Estado está haciendo ojos cerrados. ¿Por qué no lo regulamos, por qué no lo vigilamos, por qué no permitir que los colombianos se informen?

- **Jorge Hernando Rodríguez – MINCIT**

Este proyecto de ley es de vital importancia por cuanto hemos visto que si bien se está regulando a uno de los actores importantes que son las casas de cambio **también es muy importante ver el espacio que se le está dando a la innovación al NO regular las cripto directamente**. También procura la defensa de los derechos del consumidor y por la protección de sus datos.

Desde este punto de vista el ministerio acompaña el proyecto. Sin embargo, se hacen dos comentarios puntuales en relación con el artículo 12 de manual de operaciones y en relación con el artículo 15 relativo a los *sandboxes*.

Artículo 12. Que se incorpore en esta legislación, en el literal c), el capítulo sexto del título séptimo de la Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor) referente a las medidas para publicidad, mecanismo de seguridad, protección de los niños y niñas y adolescentes y las sanciones administrativas que pueden ejercer la autoridad en vigilancia y control con la adopción de medidas cautelares. Creen que contribuye a darle aún más transparencia, seguridad jurídica a las transacciones que se hagan a través de estas plataformas. Artículo 15. Se utilicen los mecanismos que ya están en nuestra legislación para fortalecer esta herramienta como es el artículo 5° de la Ley 2069 de 2020 de emprendimiento, reglamentada por el Decreto número 1732 de 2020, donde ya está instituido un comité técnico cuya secretaría técnica está a cargo de INNpulsar y cuyos miembros son la Superfinanciera, la unidad de regulación financiera del Ministerio de Hacienda, Mintic y Micit.

- **Alberto Boada – Banrepública**

Un proyecto de ley de criptoactivos debe tener un objetivo de política pública que debe tener dos elementos: 1, que si ya hacen lo mismo (el ecosistema de criptoactivos hace lo mismo que hace el ecosistema regulado), pues deben tener reglas similares y no arbitrables. Y, segundo, que las reglas específicas y particulares de los criptoactivos deben ser en solo aquellos elementos en los que no son nada comparables; por ejemplo el elemento de la minería (la minería es un mundo completamente distinto a lo que estamos viendo dentro del ecosistema dentro de un marco general de neutralidad tecnológica) pues lo que ha dicho el autor del proyecto es claro: no puede uno estar regulando la tecnología, la tecnología no tiene ningún propósito de ser regulada. Lo que estamos enfocados es sobre el uso del ecosistema, y las interacciones del ecosistema.

2. ¿Cuál es el problema de tener una regulación que sea incompleta o parcial? El proyecto tiene la gran virtud de enfocarse en los *Exchanges* que son el gran nodo principal y visible del ecosistema de los criptoactivos. Sin embargo, no lo es todo, existen *n* operaciones que son de servicio de valor agregado dentro de la cadena de valor. Una regulación incompleta o parcial tiene un gran problema de percepción, y es que el público en general puede tener una percepción equívoca de que hay un amparo, un amparo estatal de los criptoactivos, de los proveedores de servicios generando una falsa seguridad a los usuarios inversionistas y el mercado en general.

En ese sentido el proyecto se queda corto porque trata solo uno de los elementos de la cadena de criptoactivos y en este punto el GAFI (acción financiera internacional de la cual hace parte Colombia) ha recomendado que sobre todos los activos no solo debe recaer incluir proveedores del servicio de *Exchange* sino toda la cadena de regulación.

3. La definición de criptoactivo o del activo digital es muy importante. Debe ser suficientemente amplia, apoyada por el uso de los mismos, y no debe ser referida específicamente a una definición que pueda ser después compartimentada porque la ley podría quedar obsoleta muy rápidamente.

En el mercado europeo ya hay unas normas que se llama el MICA que ya ha dado unas instrucciones, unas definiciones básicas sobre el concepto de activos digitales, y de manera consecuente también la orden ejecutiva del Presidente Biden en EE. UU. a la rama ejecutiva para la definición del tema de los criptoactivos; han empezado a salir ya las primeras recomendaciones, tiene ya unos conceptos unificados de los criptoactivos o de los activos digitales.

En general los activos digitales deberían definirse como simplemente un activo que está “unido” en un ecosistema de unas plataformas digitales ya sean plataformas DLT o *blockchain*. Esa debería ser básicamente la definición.

4. No es solamente la definición, sino aclarar cuál es el uso. Esas representaciones digitales pueden ser representaciones digitales de activos, pueden ser utilizados para muchos propósitos. Pueden ser utilizados para inversión, para sistema de pagos, transmisión de fondos (remesas) y flujos transfronterizos, entre otros como mecanismos de especulación e inversión como “*commodities*” o sea, se pueden parecer a los activos definidos en las bolsas de *commodities* o activos, o también se pueden utilizar como subyacentes para operaciones de derivados financieros, para emisión pública en actividades equivalentes al mercado público de valores.

La definición en el tema de los servicios es importante.

5. Es importante determinar la autoridad competente. El PL en sus diversas manifestaciones ha establecido la Superintendencia Financiera y después determinó que fuera el Gobierno nacional. La función de inspección vigilancia y control por la Constitución está en cabeza del Presidente de la República y está reglamentada específicamente por la ley. No es claro que se le pueda dar una delegación al Gobierno nacional para que determine los elementos generales de inspección, vigilancia y control. Debe haber un acuerdo, y lo que nosotros hemos hablado con el representante es que debe haber un acuerdo institucional y un acuerdo del ejecutivo sobre quién debe ser el que va a tener la batuta para ejercer la inspección vigilancia y control. Debe ser una decisión de Estado y una decisión unificada en la que todos se comprometan para el tema.

6. La autorización al licenciamiento del tema. Es decir, es importante, una vez que tiene una autoridad de función de inspección vigilancia

y control usted tiene que tener para qué la tiene. Y uno de los elementos principales de inspección vigilancia y control hoy en día es la autorización de operaciones: qué le voy a autorizar y a quién le voy a autorizar.

El solo registro del Rupic (Registro Único de Plataformas de Intercambio de Criptoactivos), en la Cámara de Comercio como está establecido en el proyecto de ley, pues, todas las actividades mercantiles requieren un registro ante la cámara de comercio, pero la Cámara de Comercio no ejerce una actividad de inspección, vigilancia y control, por lo tanto, para fortalecer el control no basta con un registro público en general de un listado de actividades si no se registra dentro de una actividad de inspección vigilancia y control.

7. La administración de riesgos. Todos los riesgos de los criptoactivos de acuerdo con el uso de los criptoactivos pues tiene riesgos diferentes: si lo uso para actividades parecidas a las actividades financieras, para las actividades equivalentes funcionales a misión de valores pues tienen unos riesgos del sistema de valores, si son para el sistema de pagos pues tienen los mismos riesgos del ecosistema del sistema de pago de bajo valor.
8. Régimen sancionatorio. Por la ley colombiana tiene que ser básicamente robusto y definido por la ley, no se puede delegar el principio de legalidad de la constitución colombiana dice que tiene que establecer un régimen sancionatorio claramente definido, quiénes son los actores, cuál es el procedimiento administrativo aplicable, y cuáles son.
9. las reglas de competencia. No basta simplemente con mencionar que le aplican las reglas de la ley de competencia, porque es que las normas de competencia hechas en las leyes vigentes tienen dos bloques: uno, las competencias de la ley financiera, y otro, la competencia en el consumo de bienes y servicios.

Las normas sobre competencia en el consumo de bienes y servicios están hechas para compra de activos: neveras, carros, etc., eso no se aplica necesariamente ni directamente a las normas de competencia en la protección del consumidor en un mercado como este que puede ser más financiero; y cuando me voy al mundo financiero si se define como no actividad financiera pues claramente queda excluido de las normas tanto de protección al consumidor como de las reglas de competencia financiera.

Hay un elemento esencial para el Banco Central en materia de coordinación y es que el PL debe tener claro y debe haber un consenso nacional sobre cuál es la implicación del sistema de la interacción del ecosistema de criptoactivos con el sector financiero. Entonces el uso de los recursos del público en el sector financiero y el uso de los criptoactivos pues hasta ahora están como bien dice el autor del

proyecto muy separados, muy compartimentados, pero cuando empiecen a hacer (como el proyecto de la arenera de la Superfinanciera que está por primera vez tratando de hacer una conexión tanto en el mundo del sector financiero como en el mundo del sector de los criptos) pues es importante saber si el sector financiero va a tener posición propia en criptos, si por ejemplo, el sector asegurador va a tener inversiones en el mundo de criptos o va a hacer tipos de contratos inteligentes para el mundo de criptos, qué van a hacer las fiduciarias, que van a hacer los fondos de inversión colectiva, cuál va a ser la responsabilidad de los administradores de inversión regulados vs. Ofrecer portafolios a sus clientes que involucren criptos, cuál es la responsabilidad de asesoría y cuál es la responsabilidad general en caso de pérdidas. Entonces la interacción de actividades es muy importante.

10. la articulación interinstitucional. ¿Qué ha pasado en estos años de los criptos? Que no ha habido coordinación interinstitucional; ha habido una respuesta fragmentada de las instituciones y es importante con ocasión de este proyecto de ley definir qué es lo que queremos hacer.

Finalmente, el tema de la información es muy importante. Nosotros hemos estado hablando con todas las plataformas que están dentro de la arenera, con todos los proveedores de los servicios de plataformas de criptoactivos, y la primera pregunta que uno les hace es: “¿dónde está la plata? ¿dónde está su jurisdicción? ¿dónde está la garantía de la liquidez de la reversión de la operación?”. Muchas veces lo que hemos encontrado y lo que ellos dicen es: “ah no yo no tengo ni idea quién tiene el dinero, o no sé quién puede ser el proveedor de liquidez, yo no sé quién puede ser el proveedor de conductas de mercado”

No está claro. La información es importante, en relación no solamente con la actividad de los *sandboxes* de los operadores, sino es importante en relación de ¿cuál es la jurisdicción aplicable? Es decir, dónde lo voy a demandar, qué tipo de forénsica voy a poder utilizar, el tipo de pruebas que son analizables, entonces uno va por ejemplo al código general del proceso hoy en Colombia y pues la forénsica digital todavía está muy pequeña, es decir, si vamos a tratar, está muy poco avanzada y, si voy a hacer un proceso de protección al consumidor que es interpretado en Colombia de compras o ventas o activos utilizando criptos, la primera pregunta es: “si la contraparte me incumple, ¿yo dónde lo voy a buscar? ¿dónde los voy a demandar? ¿qué tipo de acción voy a usar?”

• **Paola Rocío Peña - Ministerio de Hacienda**

El Ministerio de Hacienda, el Gobierno nacional, reconoce la importancia de los criptoactivos. No ha sido un tema de darle la espalda o de no entender o de no querer intervenir; ha sido un reto de comprender cuándo y cómo intervenir.

Cuando ponemos en el centro de las discusiones los recursos de las personas, quiénes están llegando

a estas *Exchanges*, quiénes están llegando a tener acceso a estos servicios, y de qué manera lo están haciendo son discusiones bastante profundas de realizar.

Las aproximaciones respecto a la industria de los criptoactivos deben comprender un análisis integral con el alcance concreto de las distintas aristas que comprende. Hoy la discusión no solamente gira alrededor de las *Exchanges*, hoy estamos mucho más allá de a dónde voy cuando tengo una dificultad con un actor del ecosistema de criptoactivos, eso no está tan claro hoy y eso no implica que no debamos intervenir, lo que implica es que debemos sentarnos a identificar claramente una hoja de ruta para intervenir la materia y de esta manera ser responsables y consecuentes con los objetivos de política pública que deben trascender no solamente a la tecnología pues estamos claros que las tecnologías no se regulan, pero sí podemos definir marcos jurídicos que nos permitan a través de principios y objetivos claros definir cuál es el norte y el oriente de toda la institucionalidad para intervenir.

Este objetivo interinstitucional debe concretarse en acciones que garanticen el uso de criptoactivos en la economía local, propicie la competencia, la diversificación de las oportunidades y por supuesto, el crecimiento económico.

A partir de esto lo que queremos hacer desde el Ministerio de Hacienda es una invitación a que continuemos abordando como ya lo hemos venido haciendo desde las distintas instituciones estos temas de los criptoactivos, sigamos entendiendo y nos sentemos de manera conjunta y colaborativa a construir este marco jurídico que nos da un inicio con el PL, pero sin duda en este momento resulta insuficiente de cara a todas las aristas que ya hemos podido identificar y que se requieren intervenir.

- **Martha Ruth Ardila - SuperSociedades**

Para transmitirles cuáles son nuestros comentarios al PL 139, debo hacer precisión en cuál es el rol que ejerce la SuperSociedades en el ecosistema del cripto.

La SuperSociedades es una entidad administrativa de supervisión de sociedades **del sector real**. Ya esto nos acerca a lo que han dicho nuestros compañeros en este auditorio, esto afecta la economía y aquí la superintendencia ha dado unos pasos. Pero la super también es un órgano de investigación de conductas de captación ilegal de dineros del público. **Este rol lo comparte** con la Superfinanciera.

Y finalmente el último rol que ejerce la superintendencia es que es el juez de un proceso judicial por captación ilegal de dineros del público.

Con estas tres camisetas que tiene la superintendencia, qué tenemos hoy: en su rol de supervisor la súper ha avanzado, ha emitido algunos conceptos diciendo “mire, estos activos virtuales se pueden aportar a las sociedades allá para que conformen su capital, o sea, pueden ser un aporte de capital”. Ahí avanzamos.

El consejo técnico de la contaduría viene avanzando, pero esto más allá de un concepto contable, o dónde lo vamos a ubicar. Ya para este momento tenemos unos interrogantes grandes como, por ejemplo: si esto está ya dentro del activo dentro del patrimonio de una compañía, y si por ejemplo yo lo que tengo son unas monedas virtuales, un bitcoin, qué pasa por la volatilidad de este activo, sube, baja... ¿Qué efecto tiene frente al patrimonio y que decisiones debería tomar el órgano de administración y los dueños? Y si yo tengo esto en mi activo como empresa del sector real, ¿puedo ir a una entidad financiera y decir: “este es mi activo, présteme sobre este patrimonio? Ya la Superfinanciera también ha avanzado y ha dado unos pasos, pero por el momento las entidades financieras no podrían prestar sobre ese activo, pero sí se lo puedo ofrecer a otra persona jurídica o un proveedor o a cualquiera de esta cadena económica que participa en el rol empresarial.

Entonces, ahí ya surgen unos interrogantes. ¿Cómo los vamos a usar? Estos activos en las empresas.

Ahora vámonos al otro rol de la superintendencia. Investiga supuestos hechos de captación. ¿Qué nos hemos encontrado?: unas barreras hasta este momento insuperables. ¿Por qué? La virtualidad llegó como un reto, la estamos afrontando, yo creo que es el sentido común, tenemos ya que meternos en esto. Pero esto trae riesgos. Colombia está en una posición superprivilegiada a nivel mundial, porque queremos todos hacer negociaciones con activos digitales. Eso hace parte de nuestra cultura, tenemos apetito de riesgo y nos gusta recibir ganancias rápidas. Pero eso lleva consigo también un riesgo de hacer, a través de estas negociaciones con activos virtuales, unas fachadas para captar recursos del público.

Pero ¿qué ocurre en la investigación? Tenemos dificultades porque hay plataformas que están creadas en el exterior. Aquí no tenemos acceso a entrar a hacer una investigación. Y ¿el juez de la intervención judicial qué es? La intervención judicial se diseñó con un propósito devolutivo. Intervenga allá como juez, busque ese dinero que captaron ilegalmente para procurar la devolución a quienes resultaron dañados o afectados con una actividad ilegal.

En resumen, para la Superintendencia de Sociedades sí es urgente y necesario regular el ecosistema de los criptoactivos o los activos digitales. En esta realidad presente en todas las transacciones necesitamos abordar los riesgos que ello lleva aparejado, somos un país donde hay un apetito de riesgo que está latente y constante.

Aunque al inicio se aclaró que este proyecto solo quiere regular plataformas, no nos vamos a meter con el cripto. Para la super centrar la iniciativa solo en ese intercambio es quedarnos cortos y limitados.

No se determina el supervisor, y yo creo que aquí este tema del supervisor nuevamente no se lo

podemos dejar a que el Gobierno nacional en seis meses diga quién va a ser el supervisor. En este tema por la especialidad y lo novedoso del tema tiene que haber un supervisor desde ya, desde la misma ley, pero con un criterio muy técnico. Y eso si no es que el balón ha pasado de cancha en cancha y nadie lo quiere, pero nos toca cogerlo. Pero hay que cogerlo con todo; con recursos técnicos porque es que ya hoy en día, y con la experiencia de la investigación ya a la auditoría forense no se hace sobre el papel, los libros de contabilidad, o el *software* de contabilidad. Ya se está hablando de auditoría forense en la nube.

Necesitamos preparar a los colombianos, a nuestros auditores para hacer auditorías en la nube. No podemos llegar con las herramientas que tenemos ahora. La entidad técnica que asuma esta supervisión debería hacerlo de manera integral. Y esta supervisión no puede ser que, si presentó los estatutos y llevó la contabilidad, esa se llama una supervisión subjetiva, la misma supervisión que ejerce la SuperSociedades sobre las empresas del sector real; está registrada en la Cámara de Comercio y lleva contabilidad. Ahí para. Eso no nos blindo del riesgo a unas conductas ilícitas. Aquí lo que nosotros propondríamos sería una supervisión integral. La entidad que asuma la supervisión debe supervisar el objeto, el negocio, algo similar a lo que se hace con una entidad financiera, y debería tener por ejemplo un requisito de autorización previa de funcionamiento.

Constituir una sociedad hoy en día, una SAS, hay modelos por todo lado, uno la constituye y va y la lleva a la Cámara de Comercio. El registro mercantil acá es rogado. Ellos no hacen ningún control previo, no revisan si los estatutos están bien, si en realidad tiene la dirección física que se les exige, si está debidamente constituida la sucursal de la extranjera... eso no lo hace el registro mercantil. De manera que decir que vamos a tener un registro de operadores de plataformas en Cámara de Comercio no blindo a nuestros ciudadanos de estas posibilidades de riesgo que estamos poniendo de presente acá.

Esas reglas propuestas del proyecto no cumplen con ese propósito que está en la justificación. Para nosotros no son suficientes para proteger los derechos de los consumidores y los inversionistas para evitar que las transacciones con criptos se conviertan en un vehículo de fácil acceso para cometer ilícitos y proporcionar mayor seguridad y legitimidad a las operaciones con criptoactivos.

Se pierden de vista también para la súper también algunos aspectos importantes como qué hacer para superar esos riesgos en la integridad operativa. Listo, la tecnología no se regula, pero por favor estamos expuestos a todas las fallas operativas que puede tener la tecnología. También, como lo dijo el doctor Boada que le preguntó a las plataformas: “¿en dónde está el dinero?” Ah, no... en la nube.

Contabilización de reservas inadecuadas, divulgación de información, y los registros pues...

nuevamente, encontramos en el proyecto “registro de operadores de plataformas” y “registro de operaciones” ... al fin qué es lo que queremos registrar y cuál es el control. Yo creo que aquí nos toca sentarnos a reescribir sobre lo que hay, no sé cómo lo decidan, pero nuevamente: el registro más que formal, debería ser un registro que haga un control previo que dé algo de garantía y seguridad. Está bien que los riesgos los asumen las partes que deciden invertir o hacer las negociaciones, pero hay que dar un poco más de herramientas.

#### • Ana María Zuluaga - Superfinanciera

Este proyecto de ley lo acompañamos desde su perspectiva de innovación, de cómo promover los negocios que se empiezan a desarrollar a través de la libre competencia que puede hacer cualquier persona pueda promoverse específicamente para el caso de las plataformas de intercambio de criptoactivos que busca regular este proyecto de ley. Nos parece muy importante todo este proceso para que se creen reglas de juego que permitan mitigar los riesgos asociados a la actividad comercial de este tipo de plataformas y así mismo para ver cómo se puede acompañar a los consumidores en relación a la divulgación de la información, a los riesgos asociados a estas actividades.

Dicho esto, desde la Superintendencia Financiera nos gustaría resaltar 3 o 4 puntos respecto a los activos virtuales en general y cómo esta aproximación desde el supervisor financiero ha sido tomada.

Lo primero es entender que desde la innovación financiera con base tecnológica que es la que estamos viendo desde hace ya cerca de 10 años o 15 cuando empezamos en el 2008 con el tema de bitcoin vemos cómo llega una disrupción a los servicios financieros tradicionales donde se busca que haya mayor eficiencia en esos productos, en esa provisión de servicios que hagan que pase ese consumidor financiero al centro y no el sistema financiero en el centro. Eso qué quiere decir, que ese consumidor financiero, que ese ciudadano tenga la posibilidad de acceder a productos y servicios innovadores, más eficientes, a menores costos, rápidos todo eso lo vemos en el día a día porque en el celular tenemos todas las posibilidades de acceder a productos financieros.

En el caso específico de los criptoactivos aquí nos gustaría aproximarnos a esto desde una definición y es: los criptoactivos entendidos como una representación de valor individual bajo tecnología DLT y con características criptográficas, podríamos clasificarlos en dos grandes grupos:

Aquellos criptoactivos que por su naturaleza jurídica mantienen sus características que se le han dado en una jurisdicción pero que tienen estos componentes tecnológicos y esto suena muy complejo, pero no es otra cosa que decir: un bono o una acción del mercado de valores colombiano representado en un token. Y hace cerca de dos semanas la Superfinanciera comunicó la finalización de un piloto donde se hizo todo el proceso de

emisión y del ciclo de vida de un bono a través de la tecnología *blockchain*. Cuando vamos a ver eso, ese bono era un token no fungible, una representación en una *blockchain* y es un criptoactivo.

Entonces con esto ese primer mensaje es decirles que desde la Superintendencia vemos el uso de la tecnología como un potencial para que se mejoren esos productos y servicios donde de hecho ya estamos vinculando esta tecnología DLT a las actividades financieras y a los productos relacionados. Y en ese sentido el mensaje como otros expositores también lo han dicho, es mantener la neutralidad tecnológica frente a diferentes desarrollos. Hoy tenemos la DLT pero vámonos 30 o 40 años antes, ese bono era representado en un papel. Ese papel era la tecnología, hoy, la tecnología es DLT. Ese primer mensaje es: bienvenido, ya tenemos otros procesos. En la super hubo otras actividades o procesos donde están solicitando autorizar obtener una licencia financiera para por ejemplo el *Crowdfunding* de inversión y están utilizando por debajo la tecnología DLT para la representación de esos valores de financiación. Y eso es un criptoactivo.

Ahora nos vamos a un segundo grupo también muy importante; aquellos criptoactivos o representaciones de valor que son diferentes a los valores del sistema financiero, así como monedas de curso legal y todo lo que ya el sistema financiero trabaja. Ejemplo bitcoin. Esa es otra perspectiva donde bajo la regulación actual las entidades financieras supervisadas por nosotros no pueden traer a su balance financiero. Al activo o al pasivo. La regulación actual no lo permite y en ese sentido estamos muy de acuerdo con el proyecto de ley en el sentido de definir que, para esos casos, esos criptoactivos que no son del sistema financiero, que no son representaciones de activos financieros o de instrumentos como el efectivo son simplemente activos privados de libre negociación.

Con estas dos definiciones me gustaría terminar con tres puntos importantes:

La experiencia de la súper con su proyecto piloto de operaciones de *cash in*, *cash out* para compra y venta en plataformas de intercambio de criptoactivos. En este punto es importante mencionar que este piloto nace en el 2019 con el apoyo del Gobierno nacional y otras autoridades y lo que buscamos es para en ese momento con esa herramienta de innovación regulatoria que era el *sandbox* del supervisor financiero aprendamos un poco para ver cómo las entidades financieras pueden vincular a estas plataformas de intercambio de criptoactivos, ¿por qué? Porque claramente esta actividad tiene unos riesgos asociados como lo sabemos. Entonces nuestras entidades vigiladas y nosotros al querer probar esto nuestro objetivo y lo importante de esto es decir es que las entidades financieras hacen una cosa diferente a cualquier negocio y es que trabajan, guardan los recursos del público y por eso es importante que cuando se vincule a estos terceros se haga con unas medidas mínimas para que bajo ciertas condiciones gestionemos adecuadamente

los riesgos de esos terceros y de esa actividad económica cuando se proveen productos y servicios financieros.

Este piloto, en el marco de su desarrollo, ha tomado cerca de dos años y ha tomado mucho tiempo porque este es otro aspecto del tema de innovación y que ha cambiado mucho la perspectiva en cuanto a la innovación regulatoria: ahora estamos aprendiendo, probando, antes de regular. Y eso es supremamente valioso y como lo hemos visto en todas las experiencias en las nuevas visiones internacionales. Hace 30 años lo que hacíamos era regular y después íbamos al mercado a ver si eso funcionaba.

Estas nuevas aproximaciones ya nos permiten, las innovaciones nos permiten dar un paso atrás, y probar a escala qué vemos, cómo lo vemos, cómo funciona. Este piloto todavía está en curso, pero una de sus cosas muy valiosas, tres de sus cosas muy valiosas que me gustaría destacar es cómo diferentes actores estamos aquí involucrados y cada uno desde su alcance ha empezado a trabajar y a entender este tema e incluso ya ha tenido productos importantes o regulaciones importantes para el mercado:

La primera, nos gusta mucho resaltar cómo la unidad de información de análisis financiero expidió su Resolución número 314 de 2021 producto del diseño y prueba de unos reportes de información a la unidad de inteligencia financiera que se diseñaron en el marco de este piloto, donde probamos, donde vimos, donde nos sentamos con las plataformas que estaban probando para ver si esa información con fines de inteligencia se debía reportar a esa UIAF era coherente a lo que realmente pasaba en el mercado. Y efectivamente este es uno de los puntos importantes que a nivel internacional los reguladores han recomendado desde el Gafi (Grupo de Acción Financiera) con sus lineamientos y es cómo estas plataformas de intercambio de criptoactivos que es esa actividad económica, debe reportar a una unidad de inteligencia entendiendo que son un sector que no es el sector financiero tradicional.

Segundo, de la mano de estos desarrollos destacamos mucho cómo la Superintendencia de Sociedades poco a poco ha empezado a involucrar estas actividades en su circular básica jurídica en su Capítulo X respecto al sistema de administración de lavado de activos para incorporar bajo ciertos criterios y niveles mínimos de patrimonio de utilidades o venta del año inmediatamente anterior, establecer la obligación para que estos proveedores de servicios de activos virtuales implementen a un sistema de administración de riesgos.

Y también del Banco de la República hemos trabajado con ellos quienes están mirando desde su perspectiva cambiaria crediticia y de pagos como se han vinculado. Cómo funciona este mercado y en el marco de esto se han diseñado unos reportes que aún siguen en pruebas.

En el caso de la súper, los resultados a la fecha nos han permitido sacar el proyecto de Circular

Externa número 017 de 2022 que fue publicado en junio y específicamente este proyecto en el caso de la vinculación de los proveedores de servicios de activos virtuales y uno de sus casos que son los pics, establece para nuestras entidades vigiladas unas reglas mínimas para que le ofrezcan diferentes productos y servicios: si necesitan por cuenta propia cuenta de ahorros, depósitos, pagos, seguros, para que estas plataformas tengan toda esa posibilidad miren cómo a través de este piloto ya damos esa respuesta para decirles que del lado del supervisor se están empezando a dar esas señales de viabilidad porque sabemos aquí el ecosistema de criptoactivos y el sistema financiero tradicional deben convivir. Esto es algo que llegó que es bienvenido y que lo vemos como otra posibilidad de desarrollo de negocios, de desarrollo de diferentes opciones que generen mayor competencia e inclusión financiera.

Y finalmente, también destacamos mucho en el pl. la importancia que le dan a probar y a utilizar herramientas de innovación regulatoria como los *sandboxes*, específicamente en ese momento cuando se expidió este proyecto de ley no se había expedido el decreto de *sandboxes* regulatorios y esta herramienta de innovación regulatoria es muy poderosa porque permite que en diferentes sectores regulados (puede ser tecnológica, puede ser temas de sociedades de comercio de lo que sea) que involucren criptoactivos, pues que probemos, adicionalmente a los financieros, entonces, desde la superintendencia vemos muy valioso aprovechar y apalancarnos de esto.

- **Juliana Matiz - Invéstopi**

Hoy, mi visión es desde ese otro punto de vista que es el del emprendedor y usuario; y un poco del *Exchange*.

La ausencia de reglas claras no interrumpe el crecimiento del mercado. Colombia es uno de los países en Latinoamérica, e incluso en el mundo, en donde más crecen las transacciones de los criptoactivos y es una realidad que estamos viviendo con el sistema tradicional tanto como el mundo financiero, es un proceso de aprendizaje tanto para todo el marco regulatorio como para los usuarios.

Es un mundo que se mueve de una manera vertiginosa y por esa razón la posibilidad de regular desde un marco muy amplio es un poco compleja, pero es bastante importante lograr tener unos acuerdos a la mayor brevedad. ¿por qué? porque si bien esta regulación ha logrado definir algunos de estos aspectos, no impide este crecimiento en el mercado, no lo es menos que expone al usuario a muchos riesgos como lo de decía anteriormente: mientras más ambigüedades tenga el marco regulatorio el usuario sigue cayendo y cayendo más en este tipo de aspectos que no están intrínsecos en la transacción de criptomonedas, sino que son conceptos mucho más amplios: estafas, pirámides y otros aspectos que si bien se han ido pegando a este de criptomonedas, no necesariamente tienen que ver con él.

Entonces quiero hablarles desde tres aspectos: uno como usuario, uno como emprendedor en tema Fintech y el otro en el tema de impuestos, que creo que a la larga nos afecta desde todos los marcos.

Desde la parte de los impuestos, es claro que al no existir una decisión específica sobre el activo digital, es un tema que está quedando en una zona gris que permite muchas irregularidades pero que también afecta a la persona que quiere hacer las cosas bien hechas, incluso a los *Exchanges* y los actores principales que al no tener estas definiciones claras, pues hace que esto se vaya por unas verticales, no necesariamente de la ilegalidad, pero sí de la informalidad; no porque se quiera hacer, sino porque no existen los mecanismos y las definiciones específicas para lograrlo.

Desde la innovación y desde el emprendimiento: yo he estado en este caso desde el año 2015 que empecé a ser usuario de criptomonedas y empecé a darme cuenta de la cantidad de aplicaciones que hay en este mundo del *blockchain*. También empecé a darme cuenta de cómo no tener esto claro impide que se avance de una manera coherente en la innovación.

Desde el emprendedor, porque no existen bases en las que yo pueda consultar en las que directamente podamos avanzar.

Ahora, la inclusión financiera. Si bien no estamos hablando de una moneda de curso legal, las criptomonedas han permitido que muchas personas que no puedan acceder a un sistema tradicional financiero, puedan acceder a un sistema de inversión, transacción y de remesas que solucionan un problema: que si la banca ha tratado de hacerlo, lo ha hecho de la mejor forma, pues las criptomonedas, por falta de este marco regulatorio, no han logrado avanzar.

De una manera más rápida: para lograr tomar esas necesidades que tienen esos usuarios en la base de la pirámide, esos usuarios deben ser tratados como usuarios de cualquier otra aplicación y no sentir persecución por parte de los entes, lo que genera que los usuarios se sientan en un marco gris y confundidos que no entienden hacia dónde. Si bien ya existen en *sandbox* unas herramientas por las cuales se pueda vincular a este tema, aún seguimos con situaciones por ejemplo en temas bancarios que una vez que se menciona el tema de Criptoactivos se cierran las cuentas tanto a título personal como a título de emprendimientos.

Ser emprendedor en Colombia no es fácil, un emprendedor en temas de Criptomonedas de cierta manera se siente como estar actuando en sombras y no porque quiera hacerse algo mal. Por el contrario yo he estado trabajando con muchas entidades, con varios *Exchanges*, y desde mi propia compañía he buscado estar en estos espacios para lograr una clara regulación que nos permita hacer las cosas bien y apoyar el emprendimiento en innovación y por supuesto en los derechos de los usuarios, que creo que es uno de los puntos más conflictivos y más importantes en este mundo, porque como

lo mencionaron anteriormente, existen muchos ámbitos como el lavado de dinero y pirámides que dejan al consumidor expuesto a muchos de estos riesgos.

Los avances de la regulación se han convertido más en seguimiento hacia los *Exchanges* y hacia los actores que contra el mercado negro, entre más irregularidad haya en el mercado, más estamos llevando a los usuarios a que tomen decisiones en mercados que no son propicios que no están bien y en los que pueden incurrir en riesgos más altos.

Es vital como lo mencionaba anteriormente tener un supervisor específico y con criterio técnico que nos permita avanzar, en las criptomonedas tocan muchos puntos sensibles como lo hablaban desde la Superintendencia de Sociedades, la Superfinanciera y desde la parte de innovación de tecnologías y comunicaciones es un marco que es muy antiguo en todos estos aspectos. Por esa razón bajo desde mi experiencia debería ser un supervisor específico que tenga un gran criterio que nos permita avanzar de una manera más amplia. Al menos el 60% de los usuarios de criptomonedas admiten haber sido estafados o haber entrado en algún negocio que no tiene regularidad y esto para mí es el mayor síntoma de que hay que tener unas reglas que sean muy claras para garantizar que todos tengan reglas del juego que permitan tanto a mi *Exchange* como a los usuarios, operar desde la transparencia de manera tranquila.

- **Mauricio Tovar - Director de Inticolumbia y emprendedor**

Como lo comentaba la doctora Ana María (Zuluaga), nos enteramos de que hay estas conversaciones e invitamos muchas veces a los eventos que hacemos de tecnología, pero la invitación es a que no solamente tengan las conversaciones internamente, sino que las hagamos acá con el liderazgo del representante y que nos inviten y que participen en estas conferencias, que nos muestren su punto de vista y que construyamos, como lo estamos haciendo hoy.

Antes de mostrarles unas diapositivas les digo que no solo tengo la camiseta académica, sino que también soy emprendedor y, además, dos mensajes más. Antes, quiero reflexionar de por qué hacemos esto: porque muchas veces si nos centramos en las discusiones de lavado de activos y demás parece que estuviéramos buscando algún tipo de reglas claras para los delincuentes o algo así y lo que estamos buscando y lo que busca el ecosistema de Criptomonedas, de bitcoin, es traer alternativas a los usuarios. Todos estamos aquí por lo mismo, llevar alternativas financieras, alternativas que brinden acceso, que brinden condiciones justas, pues de cierta manera deberíamos estar contentos de que entre una nueva opción como son las criptomonedas, así como estamos contentos de la nueva opción como son las fintech o como estamos contentos por supuesto de que siempre permanezca el sistema financiero bancario tradicional porque da opciones.

Y creo que ese espíritu de conservación alrededor puede solucionar problemas, puedan solucionar las tecnologías y priorizar conversaciones, puede cambiar la perspectiva para no ver esto como un riesgo sino como una oportunidad.

Acá hay personas que dedicamos nuestra vida y profesión, y no lo hacemos porque estemos tratando de darles opciones a delincuentes, lo estamos haciendo porque estamos tratando de darles opciones a personas que no tienen opciones, y ese es el tipo de conversación que deberíamos empezar a tener y poner a los ciudadanos, y como comenzó Juliana su discurso alrededor de qué es lo que opinan o qué es lo que sienten los ciudadanos y tener en cuenta las preocupaciones que ustedes tienen por supuesto porque además tenemos historia en muchos de estos temas pero sí debemos darle un cambio de dinámica.

Rápidamente dos diapositivas para iniciar mi intervención:

Este es un estudio que salió ayer. Es en un estudio de una compañía que se llama *chainanalysis* que han contratado los Gobiernos (entonces creo que es un dato de toda la credibilidad), este es un estudio bastante comprensivo donde dice básicamente, si ustedes ven los nombres de esos países, en vías de desarrollo y emergentes son los que están liderando la adopción de criptomonedas. Este es un estudio de la construcción global de crypto. Ustedes pueden ver ahí que en Brasil, Argentina, Ecuador y Colombia es interesante que empecemos porque el tema de *Exchange* y este proyecto de ley de *Exchange* puede ser importante es porque si ustedes ven los criterios (son cuatro criterios); los dos primeros son de entidades descentralizadas tipo *Exchange* y los otros dos en entidades financieras descentralizadas y el tercero es de transacciones personas a personas y si ustedes ven los números: **entre más bajitos el número** como el 1, en Vietnam que es 5, el otro número no se ve... 2, y más abajo el número **es porque mayor apropiación hay de ese criterio. Colombia en los temas centralizados tipo *Exchange* tiene unos números muy bajos** el resto **en finanzas descentralizadas también, tiene un número interesante que es el que le da la posición y el puesto número 15 a nivel global**, estudiar todos los países significa que esto antes ha venido disminuyendo porque Colombia normalmente está entre el quinto y el noveno. Esto salió ayer y habla de lo que significa.

En Colombia hay un apetito por este tipo de soluciones de acceso a servicios financieros y se utiliza para muchas cosas, es verdad, pero es para soluciones de acceso a servicios financieros, y lo mencionaba, también es para remesas, es para acceso a posibilidades por ejemplo de ahorros, acceso a servicios de crédito con mejores cosas; y ese tipo de servicios los estamos empezando a ver y está salvando vidas, no en países como el nuestro de pronto, pero sí en países como Venezuela, Argentina y Zimbabwe que pueden encontrar alternativas a su moneda local o sus gobiernos y eso nos debería alegrar a todos poder tener estas posibilidades.

La siguiente diapositiva (y claro, internamente nosotros estamos acostumbrados a decir que nuestro ecosistema va muy bien, que los estamos haciendo bien, etcétera, sacamos muchos comunicados de prensa, y hay una percepción muy interesante) esto es lo que dice Thomson Reuters sobre regulación global de países: lo que está rojo no es que haya una ley que lo prohíba, es que en la práctica está prohibido y esto es desde el 2022.

Entonces desde ese punto de vista en un país como el nuestro, esta orientación que tenemos no es que sea un problema que no se pueda solucionar (para eso estamos hoy acá). Yo he hablado con entidades de Gobierno desde el 2016, y creo que hay un objetivo común que es la protección al usuario y la gente está entrando en riesgo de pirámides que no tienen nada que ver con el criptomonedas, como muy bien dijo Juliana, antes DMG también lo mencionaron, utilizaban los carros, neveras; hoy esto está utilizando criptomonedas hechas para otra cosa. Entonces lo que tenemos que ver es cómo revertimos esta situación y ahí entro en el proyecto de ley, ¿por qué es importante regular?

#### **Lo primero, por protección al consumidor.**

Si ustedes ven en temas descentralizados según el estudio que les mostré, no hay mucha posibilidad, en Colombia no es lo más desarrollado que se tiene y eso qué significa, que la gente le está creyendo a cualquiera que esté por ahí, que le diga: “le tengo la inversión”, y no se imaginan la cantidad de veces que me llaman familiares, personas con maestría y doctorados a decirme “me están pidiendo que invierta”.

Bueno, ¿por qué no les damos unas opciones donde estos *Exchanges* que están puedan cumplir las reglas? **Se sabe que el riesgo nunca será cero**, pero estos tuvieron que haber cumplido todos estos requisitos, pongámonos de acuerdo en eso y lo mencionan, ¿por qué no establecemos un marco sencillo que permita tener un mínimo de seguridad para esos consumidores porque mientras no lo tengan ellos se están autorregulando? Conozco muchos de los *Exchanges* de los que hemos hablado hoy, desde hace muchos años y tomaron la decisión, ante la falta de información, de autorregularse y se autorregulan, incluso a veces más fuerte que los bancos para que cuando llegara la supuesta regulación pudieran estar al día y no tuvieran problemas, esa es la actitud que han tomado este tipo de empresas y que en general ustedes van a encontrar en el ecosistema de los que realmente están construyendo solución.

Hay de todo en este mundo, se habla mucho de lavado y esa misma compañía china que contratan los Gobiernos dice: **Hace dos años que el lavado de activos o delitos que se utilizan con criptomonedas ha estado alrededor del 2% pero el año pasado ese porcentaje cayó al 0.18 %, pero el 50% o más de los artículos que salen alrededor de criptomonedas de parte de reguladores tienen que ver con eso y estamos hablando de un 0.18%.** ¿Por qué pasa eso? Porque estas tecnologías traen trazabilidad y puede pasar el caso (como el que

mencionaron), de que no hay una billetera donde se sabe dónde está ese dinero, pero no se sabe la identidad; ¡claro!, ¡absolutamente! **Pero ese dinero una vez lo mueves, y se lo das a alguien más, y haces una transacción y esa persona se identifica, se puede empezar a triangular, entonces los que hacían delitos han venido disminuyendo esa posibilidad porque esa información es esa tecnología que se llama *blockchain*, *bitcoin*, no se puede eliminar**, no hay manera técnica de eliminarla.

Eso significa que, si no te encuentras con la tecnología de hoy, se pueden encontrar con la tecnología mañana, la próxima semana o dentro de dos años y los delincuentes cada vez menos la utilizan por incentivos, y eso es algo muy importante. ¿Incentivo por ejemplo para qué? una buena regulación clara. Incentivos para la competencia. Todos aquí creemos en el libre mercado y entre más opciones haya, bien, y si no, también, se lo respeto; si entran competidores que cumplan con los requisitos mínimos muchísimo mejor, ganamos ustedes y yo, sus familias, cada uno puede escoger incentivos para la inversión.

Les quiero contar de qué tamaño es este mercado: Ha llegado a tener un valor de 3.000 billones de dólares. Ese número para todos es difícil; para mí es difícil por lo menos de identificar, pues Nubank (que no es colombiano, que es brasileño), por temas regulatorios en general vale 45 billones de dólares. Este mercado vale 3.000 billones de dólares, pero tampoco es tan grande. Esto está comenzando. Para darles un ejemplo: El lunes, el mercado de Standard & Poor's perdió 1.200 billones de dólares en un solo día –la tercera parte de todo el mercado de criptomonedas–. Es grande, pero no es tan grande, si lo comparamos con el resto de los mercados.

Hace dos años iba por el mundo diciéndole a todo el mundo que invirtieran en Colombia, a todo el ecosistema cripto, porque yo veía que había la necesidad y que el mercado lo necesitaba. De dos años para acá, no puedo ser tan irresponsable. Yo sé de inversiones que han venido a Colombia y que no han podido desarrollarse por falta de claridad regulatoria y en este momento mi posición es: primero hable con un abogado y estudie estos temas antes de tomar su decisión y yo ya no le promuevo que venga.

Precisamente por eso, y hay esfuerzos, por ejemplo, el *Sandbox* regulatorio. Pero lastimosamente eso qué generó una gran confusión en el mercado que son las cartas circulares, siguen vigentes hoy, es posible que de manera parcial se deroguen en la nueva, pero no sabemos qué se va a derogar. Creo que es una buena intención inicial empezar por ahí, ¿por qué no derogamos estas cartas circulares que han generado tanta confusión? Yo sé que no pretende prohibir, pero han generado la confusión de prohibir, sobre todo los oficiales de cumplimiento. Y ¿qué consecuencias puede traer hacer esto? Empleos de alto valor agregado. Veán, ¿Uds. no saben lo que se les paga a los desarrolladores de *blockchain*?

Se les paga mucho más que a los desarrolladores de *software* tradicional de web 2 que llaman y web 3 y son valores de altísimo valor agregado.

No solamente son desarrolladores, son diseñadores, son economistas... hay multiplicidad: es gente de marketing, los salarios son muy buenos porque el mercado está creciendo muchísimo; entonces la invitación es a que veamos esto como una oportunidad también de generación de empleo. Y si estas empresas crecen, las consecuencias naturales son impuestos. Vamos a poder recaudar más impuestos, vamos a poder hacer mayor inversión, vamos a poder hacerlo de manera legal.

Quisiera finalizar para no extenderme diciendo: **la simplicidad del proyecto de ley me parece importante**, me parece importante por varias razones: uno, porque ya sabemos cómo funcionan los *Exchanges*. Funcionan desde 2012 a nivel global. El tema de *cash in* y *cash out* se sabe cómo funciona desde el 2013, y estaba pensando sobre la esta audiencia pública y decía: - "Si todavía está vigente este proyecto de ley, y se escribió hace tres, años tal vez está bien escrito. Porque esto cambia a toda velocidad. Esto cambia muy rápido. Y si todavía tiene esa pertinencia (obviamente se pueden hacer mejoras y creo que entre todos podemos construirla) es porque no está matando la innovación que representan los *Exchanges* dentro de su rol de ese ecosistema; y sí veo un riesgo a regular demasiado pronto cosas que son demasiado nuevas. Comentaba en el caso de NFTS. Eso es absolutamente nuevo. Si lo regulamos hoy, vamos a limitar los casos que se pueden desarrollar mañana.

Hay que dejar un poco más de tiempo como lo mencionaba muy bien la Superintendencia Financiera. Dejar primero que pase, aprender y luego regular y eso creo que es la dinámica. El resto de productos que tiene el ecosistema personalmente los considero demasiado jóvenes para regular y eso puede traer muchísimo riesgo, y además puede traer otros riesgos. Y es que cada vez que pongamos un nuevo término (y ahí acepto que en el mundo de criptomonedas utiliza unos términos muy raros y tenemos que ir tratando de bajarlos para que todos podamos conversar alrededor de los mismos puntos, –eso es un problema de nosotros en el ecosistema de criptomonedas–), cada vez que metamos un tema nuevo va a ser objeto de discusión, va a ser un objeto de debate sobre cómo esa particularidad primero la entendemos y luego cada uno de los actores del Gobierno interviene en ella; y yo creo que eso podemos hacerlo un poquito más adelante. Que esos temas se puedan debatir un poquito más adelante. Que por ahora clarifiquemos, demos claridad regulatoria, generemos incentivos y aprovechemos como país la oportunidad (que se nos va a perder cada día que no lo hacemos) de tener un marco mínimo que dé claridad, que genere oportunidad y que también responda a todas las preocupaciones que tenemos como país.

Cuando mencionan que comencemos desde cero me sentí en 2016 otra vez. Yo creo que, si se va a

hacer una construcción, no puede ser que nos pase lo mismo que el gobierno anterior: que estemos 4 años aquí conversando y que sea como García Márquez describe a Macondo *donde todo pasa y nada pasa*, hablamos todos los días, hay comunicados de prensa todos los días, pero siguen las mismas restricciones allí y esto es lo que dice Thomson Reuters. Entonces, mi invitación es que todos los interesados están tratando de aportar desde su punto de vista hay un ecosistema, pero aquí estamos para solucionar problemas de la gente y eso es la invitación y creo en eso nos unimos todos también. Entonces, el proyecto de ley recoge muchísimo de lo básico para ese punto de los *exchange*.

- **Tulio Núñez - Koibanx**

Agradecer al honorable Representante Julián López por la invitación que nos han formulado el día de hoy y a todos los Representantes del Gobierno nacional.

Desde Koibanx, que somos una compañía con presencia regional y tenemos ya experiencia de cómo ha venido ya desarrollándose el ecosistema cripto, el ecosistema *blockchain* en los diferentes países de América Latina, quisiéramos hacer una intervención en tres aspectos principales:

El primero sobre temas que han sido tocados aquí, consideramos que es muy importante el avance de esta regulación o este proyecto que hay para regular los *exchanges* y el ecosistema cripto, pero vemos que es muy importante que se procure regular en función del principio tecnológico y que esta regulación no vaya aterrizada a casos de usos particulares. ¿Por qué razón? Porque el mismo desarrollo de la tecnología es muy dinámico y si se procura ir a desarrollar una regulación sobre aspectos puntuales o casos de usos puntuales sobre la tecnología, la regulación muy probablemente va a correr un riesgo de terminar resultando inaplicable en el corto plazo, por el propio desarrollo tecnológico que se va a dar y los cambios que se van a dar sobre los casos puntuales y que puedan estar desarrollados con la tecnología.

Considero que Mauricio Tovar tuvo una intervención muy valiosa cuando comentaba el punto de las figuras que apenas están comenzando a utilizarse, ir de una vez a una regulación sobre estas figuras, podría dejar a la regulación bajo el riesgo de terminar resultando de alguna manera inaplicable porque estas son figuras que muy probablemente van a seguir variando, van a seguir modificándose en su desarrollo tecnológico y en la implementación de los negocios.

Como segundo punto, consideramos importante sí, que en el proyecto de ley se incluyan otros conceptos que van más allá simplemente de la regulación en los *exchanges*, hay diferentes desarrollos de negocios ligados con tecnología *blockchain* que no ameritan directamente la implementación de criptomonedas y eso debería ser considerado dentro de la regulación, porque le daría un marco jurídico, un piso jurídico al menos básico para las empresas que hoy en Colombia están desarrollando este

tipo de negocios y, como tercer punto, apoyamos o consideramos muy importante la mención que hizo la representante de la Superintendencia de Sociedades en relación con la entidad supervisora de las compañías que trabajen con tecnología cripto o tecnología *blockchain* en Colombia, creemos que es importante que en el instrumento normativo que se vaya a terminar dictando, esté definida dicha entidad y que la misma tenga una, un nivel de experticia y un nivel de calificación técnica que permita acompañar a todos los actores que forman parte del ecosistema en el desarrollo de los negocios que van a estar ligados a la tecnología en Colombia.

Para cerrar, subrayo que, actualmente en Colombia hay casi 500 compañías que están relacionadas con la tecnología de registros distribuido, y de esas 500 compañías, el 100% está en búsqueda constante de desarrolladores que tienen o que deben tener alta experticia en la web 3.0. Ahí hay una ventana de oportunidades gigantesca para Colombia en materia no solo de formación técnica, sino de creación de oportunidades de trabajo para las personas que se están formando en el área tecnológica y, desde Koibanx, pensamos y estamos convencidos de que un proyecto de ley que pueda ser expedido y que esperamos que pueda ocurrir durante los próximos meses o el próximo año en el mejor de los casos, pueda dar un marco jurídico y un piso inicial básico para la actuación de todas las compañías, de nuevo, al día de hoy llegan casi a 500, según los números que se manejan en Cámara de Comercio, y es un número que viene franco crecimiento, por lo que resulta muy importante que estas compañías tengamos un marco básico para poder llevar a cabo nuestras actividad comercial y el desarrollo de negocios que estamos implementando actualmente en Colombia.

- **Juan Pablo Salazar - RIPIO**

Representante, mil gracias por ese espacio, usted está recogiendo las banderas de un proyecto que no es cualquier proyecto, ese proyecto que está construyendo las bases de la economía del país de los siguientes 10 años, que va a ser el proyecto que va a generar las bases de la transformación digital de Colombia.

Soy abogado y actual Director legal de Ripio, en el transcurso de la vida he trabajado incluso en gobierno, decido ser jefe de regulación, trabajé en el gobierno anterior, del Ministerio TIC como asesor regulatorio en tecnología emergente, impulsando inteligencia artificial, Gobierno Digital, el Internet de las cosas, y *blockchain* para el Estado; y ahora estoy de este lado de la cara, tratando también de impulsar reglas claras para chequear Ripio.

Ripio suena a papitas, que es lo más fácil para todos los colombianos, pero ripio es una palabra que se usa en Argentina para definir gravilla de las vías, las carreteras están hechas de gravilla y Ripio tiene ese símil: nosotros queremos construir las nuevas autopistas de la economía digital y por eso estamos acá, así como en algún momento dijimos: ¿qué es Didi? ¿qué es Netflix?, y Ripio será una palabra que

la conocerán los colombianos y los latinoamericanos. Ahora somos una compañía grande, ha crecido bastante, estamos en Argentina, Brasil, México, Uruguay pronto en España y Estados Unidos.

Nuestra misión es fomentar el desarrollo de la economía digital en todos los aspectos de *blockchain*. Actualmente tenemos negocios específicamente de criptodesarrollo, de *blockchain* para empresas y también incluso ustedes ven los del último mes, fuimos los responsables de desarrollar la tecnología para que Mercado Libre desarrollara su propia moneda, que es Mercado Coin con la cual va a generar una transformación increíble en el mercado del comercio electrónico en nuestra región, que no tiene una moneda única, como sí la tiene Europa y como sí existe el dólar para otros lugares donde Colombia incluso se está quedando como una isla.

Y es el primer aspecto que quiero mencionarles. ¿Cuál es la oportunidad regulatoria de este proyecto? Y lo primero es que la teoría regulatoria dice algo muy claro: cuando el ciclo de un producto, de un servicio está en crecimiento, las primeras etapas no se pueden regular. Y eso lo dice la teoría regulatoria, yo creo que ahí no hay discusión, porque lo aplican las diferentes comisiones de regulación, incluso el país. Cuando ya llega un momento de empezar la cima, hacia la cima de maduración, ahí es donde tiene que intervenir el Estado. Y por eso es la importancia de no combinar peras con manzanas; *blockchain* es una tecnología con un ecosistema grandísimo, pero las cripto ya tienen una madurez específica, tanto jurídica como tecnológica que permite a los gobiernos dar ese paso.

Lamentablemente en Colombia tenemos el grave riesgo de quedarnos atrás y quedarnos atrás porque país de la región como Uruguay, donde el Banco Central de Uruguay ya publicó su primer borrador de normativas específicas sobre regulación cripto; dos, Brasil ya designó un banco que le va a crear su cripto; Panamá que hace dos meses aprobó el proyecto de ley de Senado y está pendiente de aprobación por parte del Presidente de Panamá (donde Panamá posiblemente, si sale adelante, se convierte en un hop de cripto, importante), pero si vamos a otros lugares que son incluso mucho más serios (para decirle de esa manera), Suiza Europa, Japón y los Estados Unidos con el decreto del Presidente Biden ya dando instrucciones para que este año se den pasos significativos en la regulación cripto.

Colombia no se puede quedar atrás, porque en caso de que Colombia se quede atrás, vamos a quedar rezagados de todo lo que está pasando. Y aquí un ejemplo claro: hemos todos conocido hasta el momento lo que es la web: web uno, web dos... (web uno ya hace un poco recibimos información entramos al tiempo.com recibimos, web dos los dos mismo estamos generando el contenido en diferentes redes sociales y también siendo productores de contenido) y hasta aquí hemos visto todo lo que ha significado la transformación digital de los países y de las empresas. Si ha pasado todo lo que ha pasado

con las empresas (donde empresas, como Kodak ya no existen o ya les tocó hacer un negocio pequeño y otras tantas han desaparecido) esperen lo que va a pasar con la web 3 donde si las empresas y los gobiernos no ingresan a la web 3, va a generar una transformación de toda la estructura económica y social del mundo y mucho más poderosa de lo que es la transformación digital tal y como la conocemos.

En buena hora vamos a avanzar en ese proyecto de ley, y Representante: ese es un primer paso. Un primer paso. Hay muchos que recorrer. Un primer paso para una tecnología que está madura y necesaria para que se dé la regulación, y aquí algunos aspectos rápidos:

1. En la Ley 1341 de 2009 está establecido el principio de neutralidad tecnológica. Es un principio que ha permitido a Colombia avanzar en tener posiciones muy relevantes en materia TIC de la región, y esto hay que protegerlo. Sabemos que no vamos a regular la tecnología, vamos a regular un uso específico con algunos aspectos naturales que implica la operación de los servicios de activos virtuales.
2. En Colombia ya tenemos bases regulatorias claras, Supersociedades ya ha indicado lo que podemos hacer como proveedores de servicios de activos virtuales y la regulación que estamos sometidos, el comité técnico de central de contaduría también, y esto hace que el proyecto de ley no inicie solo, sino inicie con unas bases muy sólidas que complementarán todo ese insumo que se está desarrollando.
3. Para empezar a cerrar algunos comentarios de lo que han mencionado el día de hoy:  
i) ¿por qué algunas empresas han tenido unas prácticas mucho más altas que otras?, es porque eso depende también del ADN empresarial. En nuestro caso, hemos adoptado buenas prácticas, incluso son mucho más fuertes que algunas empresas vigiladas por la Superfinanciera, tanto en controles de lavado de activos, controles de ciberseguridad, controles tecnológicos que permite desde el principio hasta el fin conocer toda la traza del movimiento de una persona en nuestro ecosistema; ii) El tema de la ciberseguridad. Siempre en cualquier tipo de negocios es un reto. Pero aquí escuchaba al Secretario Alberto Boada expresar esas condiciones de ciberseguridad, y aquí quiero mencionarles que Colombia hace dos meses firmó el segundo protocolo de adhesión al convenio Budapest. Este protocolo contiene ya las herramientas de cooperación específicas, (solamente tendrá que pasar su tránsito legal por este Congreso para su aprobación -pero tuve la fortuna también de estar como equipo negociador de ese protocolo-) y ya pues hay herramientas para generar una cooperación mucho más fuerte entre los países en

materia de ciberseguridad. Es decir, ese lado ya está solucionado (pues ya estará solucionado por ese instrumento una vez entre en vigencia) y iii) Este tipo de servicios requiere una regulación, ya una regulación donde no podemos esperar y no podemos generar una regulación totalmente integral, porque ni siquiera el sector financiero está regulado integralmente. Abarcarlo todo sería totalmente utópico.

La invitación en este espacio es: avancemos, demos el primer paso en impulsar la transformación digital y la economía digital del país, y luego, cuando ya se dé una maduración específica en cada una de las tecnologías y los servicios asociados a la misma, podemos sentarnos a discutir. Y aquí también una invitación concreta a las entidades, que las he escuchado muy atentamente, y en la mayoría se nota el esfuerzo específico porque cada un saque adelante lo que le corresponde y sabemos lo difícil que es articularse al interior del Gobierno. Es difícil. Yo he estado en varias oportunidades en el Gobierno nacional, en diferentes gobiernos, y es muy complejo, cada una tiene su competencia y demás. Lo que podemos hacer es, alimentemos este proyecto de ley, envíen las propuestas para que se generen las respectivas modificaciones desde su competencia, para que se alimente y se fortalezca; y demos este primer paso, porque si no, el mensaje final es: si no damos este primer paso de regulación a través de ese proyecto de ley, Colombia quedará rezagada y lamentablemente todas las oportunidades de empleo, de economía, las estaremos siguiendo por televisión. Una vaporización de nuestros ingresos.

• **Daniel Villarroel - Blockchain - Fintech**

Gracias por la invitación, por este espacio, porque además parte de lo que se ha visto, digamos, en el ecosistema *Fintech* global es, a través de esto que han denominado oficinas o facilitadores, poder interactuar entre privados y el sector público.

Tengo varios comentarios en relación con el proyecto, entiendo que se han escuchado las intervenciones previas y me parecería más pertinente si más de unas aproximaciones generales y después obviamente se va a generar el espacio pues por los comentarios de cada uno y estas son más comentarios a título personal, me parece superimportante recordar el contexto en el cual sale este proyecto de ley y es una realidad un poco con lo que habían dicho previamente esto teniendo en cuenta que en el sector *fintech*, el catalizador o realmente el driver que es la regulación uno sí que ve que la regulación tiene un impacto en el sector y eso no lo digo yo le dicen demasiados análisis de regulación más allá de buena o no regulación de todos los canales que ha hecho Cambridge especialmente el centro frente análisis de impacto.

y la realidad es que la regulación se vuelve en el sector *fintech* en dos opciones, y, para resumir: o bien es el que va a permitir que se creen unas condiciones habilitantes para un ecosistema *fintech*,

(creo que es lo que uno pensaría es el propósito de estado y todo el ecosistema); o dos, se vuelve una barrera y un obstáculo. Esto es superinteresante y se ve en el sector *fintech*. Y uno tiene que hacer el análisis de la realidad colombiana (un poco lo que han dicho) de cuál es nuestro estado, y esto se ve, y hay que afirmarlo, que estamos rezagados. Pero esto no es solo en el ecosistema cripto, sino uno lo puede ver en el ecosistema en general, en las distintas verticales que tiene el ecosistema *fintech*. Y esto va para *crowdfunding*, y esto va para *openbanking* y en general. Y aquí el papel del Estado es efectivamente nivelar la cancha y quitar ese rezago.

Eso es importante porque el contexto de este proyecto ley era: “teníamos un ecosistema en el cual los principales actores no podían operar en Colombia”, a diferencia de lo que pasaba en otros países. ¿Y qué pasa en términos generales?, y me gusta un poco lo que señalaba Ana María –Zuluaga de Superfinanciera– y es un tema de acceso. Porque aquí al final se vuelve es un tema de acceso y no es como tal de decir de facilitar las condiciones exclusivamente para las denominadas *exchange* proveedores y es porque yo creo que lo que tiene que cuestionarse es: ¿por qué un ciudadano por el hecho de estar en Nueva York o en Seúl o en Singapur sí tiene acceso a una tecnología y el otro señor por esta en Chiriguaná no tiene acceso a una tecnología?, ¿por qué sí puede acceder a comprar bitcoin? –o cualquier *token* o cualquier activo independiente de las discusiones de la naturaleza jurídica y funcionalidades y demás– ¿por qué acá no podemos hacer?

Hay un discurso del riesgo en general, pero yo creo que todas las tecnologías y en general los servicios; cualquier industria o cualquier actividad económica tiene un riesgo y efectivamente ha pasado un tema con diferentes antecedentes de nuestro contexto histórico en Colombia, pero eso no es óbice, o eso no es excusa para decir entonces: “por lo que nos ha pasado no tenemos acceso”, y hay una realidad: esto final son tecnologías que funcionan principalmente vía Internet. Así que creer que con una disposición, una prohibición, no voy a poder acceder, no solo digamos es alejarse de la realidad, de alguna manera tratar de tapar la realidad; al contrario, lo que sucede, tratar de proteger de alguna manera a los consumidores de grandes incentivos para mercados negros o mercados que no dan suficiente transparencia.

Entonces la regulación tiene que crear las condiciones habilitantes para una cuestión a tiempo. Y la realidad en Colombia es en términos generales no lo están porque tenemos demasiado arbitrajes regulatorios tenemos industrias no desarrolladas y yo creo que un elemento que es bastante indicador de esto es la inversión que tiene Colombia en el sector *fintech* comparado con eso, y si uno hace poco como decía Juan Pablo puede citar un montón de ejemplos, podríamos Singapur, Corea, Estados Unidos, toda la unión Europea, todos los ejemplos y decimos “algo pasó”, y entiendo que no seamos los

primeros, uno puede llegar a compartir eso, que no seamos los primeros en innovación ni disruptivos, pero tampoco puede uno compartir que no estemos siguiendo por lo menos los primeros y que tengamos esos arbitrajes regulatorios.

Lo cierto en el contexto, lo que se dio es: no se podían adelantar operaciones de criptoactivos. Hubo una cantidad de incoherencias o diferencias pues en conceptos que si era una acción, que no era una acción, que era un valor, que no se podían adelantar acciones multinivel, que no podían funcionar los actores; y parte de esta aproximación y voy a hacer un paréntesis (uno podría decir temas generales que las aproximaciones del regulador estaba más ya definido en buenas prácticas y en temas de impacto) en termino general son tres i) ver y esperar, ii) el testear y aprender o iii) crear un marco regulatorio. Y por regla general, y aquí yo creo que ya lo han explicado demasiado, funciona la tecnología como es necesario que madure, como es la primera aproximación es dejar esa tecnología se desarrolle, en últimas este proyecto de ley buscó crear un marco regulatorio en la medida en que Colombia no era posible adelantar actividades; y esto ha tenido un cambio sustancial en la medida que ahí veo algunas obligaciones: hoy en día uno dice claro ya están obligados a Sagrilaft, reportes además ante la UIAF, los que participaron en la prueba piloto ciertas obligaciones pero adicionalmente en términos generales uno puede decir que hoy en día en el ecosistema de criptos no opera o no está en las condiciones ideales que debería estar y sigue teniendo un montón de barrera y obstáculos.

Tan es así que la discusión que estamos teniendo acá, es bastante lejana la que están teniendo otras jurisdicciones. y aquí hablaban de que hay que mirar que casos de uso mientras en otro países estamos hablando de derivados sintéticos y todo lo que ha pasado con los pronunciamientos de la DCC aquí al parecer todavía estamos dispuestos si un usuario o una persona cuando libremente y bajo voluntad decide adquirir un activo debería haber unas una regulación unas condiciones eso además contrariando lo que es el principio de legalidad que se supone el rige en nuestra regulación y actividades como en teoría que somos un libre mercado.

Eso es interesante además porque, si uno incluso ve pues ya había mencionado que acá había salido bitcoin que es la primera *blockchain* el primer activo 2008 si uno ve el informe del congreso de Estados Unidos de las comisiones económicas, lo que decía el congreso era “no vamos a regular por una razón muy sencilla y es que apoyamos el emprendimiento, la innovación, lo disruptivo y el marco general es suficiente y lo que va a hacer el Gobierno, en general el Estado es impulsar la actividad” y eso pareció ser el camino que hicieron la mayoría de los países: habían unas excepciones que fueron restrictivas y generaron prohibición que hoy en día se están desconociendo pero nosotros nos quedamos en lugar de ese ser el camino de impulsarlo, adelantar cualquier actividad de cripto en Colombia era imposible, además de

estar supersatanizada, y lo que teníamos que hacer los usuarios que queríamos adquirir cualquier activo era... casi uno no lo podía contar. Era... –y para no decirlo aquí público– pero entre comprar un activo o un denominado cripto y cualquier otra actividad ilegal, cualquier actividad que sí era ilegal –que no era y nunca ha sido la actividad de comprar criptos como tal–, era peor decir que uno iba a adquirir un activo.

Esto era algo oculto, no podía contárselo a nadie y hubo una entre comillas y muy respetuosamente como “persecución” o “satanización” de eso. De ahí sale el proyecto de ley dice: “No nos podemos quedar atrás, esto no tiene sentido, esto además hace compañía con la constitución y la ley, vamos a crear unas condiciones mínimas que podrían ser mejores, cualquier documento es mejor, pero lo importante yo creo que es el propósito de esto y que es la **primera vez que veo frente a este tema que están tanto actores públicos como privados**, es efectivamente crear esas condiciones habilitantes. **No son las plataformas, siempre es el usuario: garantizarle una libertad y unos derechos mínimos que pudiera tener.**

Hoy día uno puede decir, pues también, ya la verdad, no me importa si el *pir lending* tiene esta regulación así lo pueden *banking* esto, porque yo hoy en día me conecto a Internet y puedo hacer una operación en Seúl. Entonces dígame que yo no puedo. Está bien, listo. Eso es la regulación cambiaria, financiera, comercial... lo que ustedes consideren. Yo entro a mi Internet y me conecto a una plataforma en Nueva York, sin problema, y lo adquiero, y tenemos dos opciones: i) o tapar esa realidad y decir que como alguna vez lo dijo un director de un banco central en otro país suramericano de que “aquí no se hacen operaciones de bitcoin”, ii) o entender que efectivamente se hacen operaciones de bitcoin, que creemos que es importante crear condiciones habilitantes para un sistema de Fintech; que no sabemos al final esto para donde va, pero en todo caso no será no será el Estado una piedra del zapato para parar o detener el desarrollo, las innovaciones y lo disruptivo.

Entonces esas son las condiciones, esa es la realidad que me parece superimportante, hay una responsabilidad superimportante de la regulación como factor de impacto en el sector Fintech, los arbitrajes regulatorios que hoy en día son increíbles (es superimportante como lo que está pasando adicional lo que ha venido pasando desde Estados Unidos además pronunciamientos desde hace más de 8 años).

Y todo esto para adicionar: de estas obligaciones que hoy en día tienen muchos actores, sigue existiendo un problema en nuestro entorno o por lo menos en Colombia, de que podamos hacer las actividades digamos mínimas que uno pensaría que cualquier persona libre e informada pueda decir, y acá muy respetuosamente tengo que hacer un comentario: yo entiendo que hay que crear unos requisitos mínimos para los actores, pero a veces creer que el Estado tiene el papel paternalista, de que el Estado por que

establezca una regulación, o mejor establezca unos obstáculos, ya no lo vamos a hacer, entonces, yo ya dije que efectivamente va a pasar esto y estoy protegiendo a los usuarios.

Lo que tenemos que hacer es educar a las personas en general, darles acceso a las nuevas tecnologías y entender que los ciudadanos somos autónomos y libres y asumimos la responsabilidad de nuestros actos y no trasladamos esa responsabilidad al Estado después de nuestras malas decisiones. Entonces, realmente si en Colombia no se crean esas condiciones mínimas y habilitantes, seguiremos en esta incertidumbre con la cual hemos llevado una cantidad de años.

Lo que tenemos que hacer es efectivamente crear las condiciones habilitantes, tratar de nivelar la cancha y obviamente crear unas cargas para controlar esos actores, que sean proporcionales a lo que está pasando y evitar, sin lugar a dudas, los arbitrajes regulatorios.

DE MANERA ADICIONAL, Andrés Gámez de Criptolegal S. A. S., nos hizo llegar sus comentarios:

- **ANDRÉS GÁMEZ RODRÍGUEZ - CRIPTOLEGAL S. A. S.**

Muchas gracias por esta iniciativa legislativa y este espacio. El debate académico y práctico es muy enriquecedor a todos los niveles, mucho más en el normativo. También resalto y agradezco que muchos de los comentarios realizados con anterioridad han sido bien acogidos en el mismo.

De esta versión tengo varios comentarios:

1. **El proyecto no debería limitarse a regular los PIC, sino también a solucionar los problemas regulatorios más importantes del sector.**

1.1. El asunto fiscal de la retención en la fuente por la compra o venta de criptoactivos. Si bien es indiscutible que los comerciantes de criptoactivos deben declarar y pagar renta sobre las utilidades que generen comerciando estos activos, no es económicamente lógico ni viable aplicar la retención en la fuente sobre el monto total de cada transacción realizada en criptoactivos.

Los criptoactivos son activos que permiten almacenar o transferir valor. Valor entendido como poder adquisitivo, poder de compra, poder de intercambio. Si bien en principio los criptoactivos no son moneda o divisas, económicamente son activos que sirven para transferir valor en el espacio y en el tiempo.

El intercambio de estos activos, en principio no suele modificar la situación patrimonial del agente. Si una persona tiene 100 USD y los vende al TRM, su situación patrimonial, en principio, no cambia. La compra y la venta de activos de valor, per se, no enriquece a los agentes, y por esta razón, la compra y venta de divisas no es objeto de retención en la fuente. Cada vez que una persona paga pesos por dólares, quien paga los pesos no está obligado a

efectuar retención alguna. Esto no significa que el comerciante de divisas no esté obligado a pagar renta, pues si compró el dólar a 3000 y lo vendió a 5000, deberá declarar y pagar la renta sobre su utilidad. Lo que significa es que el comerciante de divisas pagará impuesto sobre la utilidad, pero no tendrá que ser objeto de la retención, que no se hace sobre la utilidad total, sino sobre el monto bruto de la operación. Lo mismo ocurre con las acciones y bonos inscritos en bolsa.

Los criptoactivos si bien no son dinero ni divisas, son activos de valor, a los cuales les aplica la misma lógica económica, y por ende, tributaria. La política tributaria hace parte de la política monetaria, que obedece necesariamente lógicas económicas. Por esta razón, en países como Turquía, Alemania, El Salvador y EE. UU. cobran impuesto a la renta sobre la utilidad que generan los comerciantes de criptoactivos, sin efectuar retenciones sobre el monto bruto de cada retención. Se propone un artículo en donde se exonere de retención en la fuente las operaciones de compraventa de criptoactivos, sin exonerar del pago de la renta por las utilidades generadas cada año.

Mantener la retención en la fuente solo hace que Colombia no sea un país atractivo para negociar con criptoactivos, y obliga a los comerciantes a utilizar figuras que eviten practicarla, exponiéndose a altos riesgos legales. Gran parte del comercio informal o mercado negro de criptoactivos se debe al problema de la retención. Hace que formalizarse sea inviable.

Si al final el objetivo es recaudar, hoy no recaudan por que la evaden. Mejor tener acceso a la información y poder cobrar sobre la utilidad, como debería ser.

*Redacción propuesta:* “Cuando se vendan criptoactivos no se efectuará retención en la fuente alguna, siempre y cuando la operación sea debidamente soportada y reportada a la autoridad tributaria pertinente”.

**1.2. El asunto cambiario de una categoría cambiaria especial.** Lo sepamos o no. Nos guste o no. Sea regular o no. En la actualidad hay una economía internacional de negociación de bienes y servicios, inversiones, préstamos y derivados que se llevan a cabo en criptoactivos. La economía va más rápido que la ley, y la ley va 12 años atrasada. Por esto, mi primer argumento: hay que regularizar estas operaciones.

Mi segundo argumento consiste en que, el otorgarle una categoría cambiaria, otorgaría al banco central de información valiosa sobre el ingreso o fuga de valor por medio de criptoactivos. Información que hoy día no tiene.

Recordando que son activos de valor, cuando los colombianos cambian pesos por criptoactivos y después utilizan esos criptoactivos para adquirir bienes o servicios, invertirlos o prestarlos en el exterior, se transfiere valor al exterior y se genera oferta de pesos, que afecta el peso.

El tema cambiario es realmente sencillo. Ocurre y hay que regularlo. Ocurre y es mejor tener la información que no tenerla.

Sugiero otorgar a los criptoactivos de una categoría funcionalmente equivalente a las divisas, sin que sean consideradas como aquellas, mientras que no sean emitidas por el banco central de otro país.

**1.3. El acceso al sistema financiero.** Si bien no creo constitucionalmente viable una norma que obligue a las entidades financieras a contratar con comerciantes de criptoactivos, este es un problema que requiere una solución. Sugiero un artículo que exija que las entidades financieras justificar objetiva y suficientemente la negativa a aperturar productos financieros nuevos o cancelar los existentes, para los comerciantes de criptoactivos que cumplan con las cargas de cumplimiento establecidas en dicha ley.

*Redacción propuesta:* “Las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia estarán obligadas a motivar de forma oportuna, objetiva y suficiente, la negativa a la apertura de productos financieros nuevos, o la suspensión o cancelación de productos financieros existentes a las Plataformas de Intercambio de Criptoactivos debidamente inscritas en el RUPIC, en su calidad de consumidores financieros”.

**2. El proyecto debe definir a los criptoactivos de forma genérica y no excluir sus posibles funciones.**

¿Un criptoactivo puede ser un título valor o un valor? ¿Un criptoactivo puede ser un activo financiero?

La respuesta que inicialmente se había dado a estas preguntas es no. Esto basado en el funcionamiento de Bitcoin. Que no es un título valor, porque Bitcoin no incorpora ningún derecho crediticio, sobre mercaderías, o participaciones. No es valor porque no incorpora un derecho personal, no es emitido por ninguna persona, ni mucho menos es emitido para captar recursos del público. Bitcoin no tiene deudor alguno. Bitcoin se emite como contraprestación por poner capacidad de computo a la red, no para captar recursos. Bitcoin no es activo financiero porque no representa una deuda, no hay un deudor ni una obligación correlativa a Bitcoin, su valor no proviene de un deudor, sino de las funciones que cumple en la economía: ser el instrumento digital más seguro e inconfesable para almacenar y transferir valor de forma eficiente.

Pero Bitcoin no es el único criptoactivo que existe. Hay criptoactivos que sí son activos financieros, pero no son valores, como Tether. Tether otorga al tenedor de cada unidad el derecho a reclamar un dólar en sus cajas. Tether incorpora un derecho crediticio, una obligación, una deuda denominada en dólares. Tether es un activo financiero porque es un activo que representa una obligación denominada en dólares. Bitcoin no es

activo financiero porque no representa una deuda, un deudor, ni una obligación, en cabeza de nadie. Tether no es un valor. En Estados Unidos porque no promete ninguna utilidad, ni es invertido para una empresa común (Test de Howey).

Existen muchos pronunciamientos del Gobierno donde consideran que ningún criptoactivo es activo financiero. Pero Tether sí es un activo financiero. Y es el tercer criptoactivo más utilizado en el mundo después de Bitcoin y Ethereum.

¿Qué sucede si una empresa se compromete a dar una suma de dinero a la orden de la persona que tenga un criptoactivo? ¿No sería un pagaré digital? ¿Y si se obliga a garantizar derechos de voto y utilidad? ¿Nos sería una acción digital?

Hay criptoactivos que son activos reales, como Bitcoin y Ethereum. Que no tiene deudor, deuda u obligación correlativa. Su valor viene de la utilidad. Hay criptoactivos que son activos financieros, como Tether.

Todo esto para sugerir:

2.1. No limitar el concepto de criptoactivo a los criptoactivos que son activos reales, también incluir aquellos que son activos financieros.

El proyecto de ley, al definir criptoactivo establece que: no son considerados títulos representativos de moneda de curso legal. Esto ignora que hay criptoactivos que incorporan derechos personales, crediticios, deudas u obligaciones denominadas en dinero, como lo es Tether. Cada Token incorpora la obligación en cabeza del emisor de dar un dólar a su tenedor. Esta actividad no es ilegal, y la SEC ya se ha pronunciado sobre que Tether realiza actividad del mercado de valores.

¿No es legítimo que una persona emita un pagaré y lo *tokenice*? ¿Y si con ello capta recursos del público?

Frente a lo primero, emitir pagarés o deuda es tan legítimo si se hace en un papel, cartulina, papel de seguridad o *blockchain*. El medio no lo hace legal o ilegal.

Frente a lo segundo, dos cosas: (i) es tan fácil captar recursos con activos financieros de papel, o en *blockchain*, y no es posible prohibir los activos financieros de papel, ni mucho menos los emitidos en *blockchain*. (ii) para vigilar la captación de recursos del público a través de criptoactivos, es necesario primero entender que los criptoactivos sí pueden ser activos financieros, y que pueden ser utilizados para emitir deuda, títulos y valores.

La SEC de Estados Unidos ya se encuentra tomando esta línea de acción. En 2020 se presentó una demanda contra Ripple Labs por haber captado más de 1.3 billones USD a través de ICO de XRP. En la SEC formuló 2022 cargos al fundador de Crowd Machine Inc. y Metavine Inc. por actividades del mercado de valores a través de *blockchain*.

Reconocer que pueden haber criptoactivos denominados en pesos no solo es imperativo en un estado liberal, capitalista, en donde hay propiedad y

libertad de empresa, sino también es necesario para poder reconocer mucho más fácilmente eventos de captación o realización de actividad de valores a través de criptoactivos o *blockchain*.

Propongo no calificar la naturaleza jurídica de los criptoactivos, pero tampoco limitarla.

**Redacción propuesta: “Artículo 2º. Definiciones.** Para efectos de la presente ley, en singular o plural, se entiende que:

a. **Criptoactivo:** Son activos virtuales que dependen de la criptografía y de la tecnología de registro distribuido o similar, con susceptibilidad de ser usados como medio de intercambio de bienes y servicios, con fines de inversión, para otorgar acceso a un bien o servicio, entre otros fines. **No son considerados como moneda de curso legal ni divisas”.**

**3. Una cosa es una plataforma que gestione llaves, otra una que reciba y custodie cripto y otra un banco de criptoactivos.**

Con el objetivo de que las PIC especulen con los criptoactivos de sus usuarios, agregaría explícitamente la obligación de tener una reserva del 100% de los criptoactivos que adeudan a sus usuarios.

Lo contrario sería permitir que sean bancos cripto con reserva fraccionaria.

Propuesta: “Artículo 9º. Limitaciones. Los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos tienen prohibido:

a. Transferir a cualquier título, prestar o gravar los criptoactivos o cualquier otro recurso de propiedad de los consumidores, almacenado por el Prestador de Servicios de Intercambio de Criptoactivos, sin que medie autorización expresa del consumidor.

Los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos están obligados a mantener una reserva del 100% de los criptoactivos que custodien y adeuden a sus consumidores. La entidad que establezca el Gobierno nacional se encargará de reglamentar y supervisar la existencia y suficiencia de esta reserva”.

## CONCEPTOS DE LAS ENTIDADES

Algunas de las entidades invitadas a la audiencia pública asistieron en calidad de asistentes, más no de participantes, de otra parte, también algunas de ellas, de manera previa a la audiencia, habían allegado al expediente del proyecto, sus conceptos. A continuación, algunos argumentos de los conceptos que son adicionales a lo dicho en la audiencia:

- **Superintendencia Financiera**

En su concepto, la esta Superintendencia comprende el presente proyecto de ley como el documento a través del cual se definen los requerimientos mínimos que deben cumplir las plataformas de intercambio de criptoactivos (...)

con el fin de que gestionen adecuadamente los riesgos asociados a la actividad que desarrollan y revelen al público dichos riesgos.

Aclaran sobre el piloto *sandbox* que tal ejercicio no se realiza con el propósito de establecer un marco regulatorio para las *exchanges*, sino identificar los elementos que brinden una seguridad razonable a sus entidades vigiladas.

- **Confecámaras**

Ven de forma positiva la creación de un registro único de plataformas, dado que ello permitiría identificar a quienes intervienen en estas operaciones.

- **Ministerio de Hacienda**

Con relación al concepto remitido el 25 de octubre de 2021 por el Ministerio de Hacienda, se presentan las siguientes consideraciones:

- El Mintic sí puede desarrollar funciones de inspección, vigilancia y control frente a las plataformas de intercambio de criptoactivos.

Contrario a lo que indica el Ministerio de Hacienda, no solo las Superintendencias pueden desplegar las funciones arriba mencionadas, los Ministerios también cuentan dichas facultades, en particular el Decreto 1064 de 2020 “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones” dispone que son objetivos y funciones del Mintic:

Artículo 1°. *Objetivos del Ministerio.* Los objetivos del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, son:

(...)

4. Definir la política pública y **adelantar la inspección, vigilancia y control del sector Tecnologías de la Información y las Comunicaciones**, incluyendo el servicio de televisión abierta radiodifundida y el servicio de radiodifusión sonora, con excepción de aquellas funciones de inspección, vigilancia y control a cargo de la Comisión de Regulación de Comunicaciones y a la Agencia Nacional del Espectro.

(...)

Artículo 2°. *Funciones del Ministerio.* El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones tendrá, además de las funciones que determinan la Constitución Política y la Ley 489 de 1998, las siguientes:

(...)

10. **Ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control en el sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones**, conforme con la ley.

Es decir que, efectivamente, Mintic cuenta con la función de vigilar el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones, por lo que la facultad que aquí se propone guarda total

correspondencia con la estructura de la entidad y se enmarca en el ámbito funcional que a la fecha determinan las normas que la rigen.

- **El proyecto no genera presiones de gasto al Mintic, ni se deben ajustar las disponibilidades presupuestales de la entidad.**

La función de vigilancia de las plataformas de intercambio de criptoactivos **no es una carga adicional para el Ministerio, teniendo en cuenta que la ley contempla que esta entidad está a cargo de la inspección, vigilancia y control del sector TIC. Es más, dentro de sus dependencias se encuentra la Dirección de Vigilancia, Inspección y Control que tiene asignada la verificación del cumplimiento de las obligaciones legales, reglamentarias y regulatorias a cargo de los agentes del sector.**

- Mintic sí es competente para vigilar la actividad de las plataformas de intercambio de criptoactivos.

Se reitera que los criptoactivos no atañen exclusivamente al sector financiero, eso equivaldría a una reducción simplista de este tipo de instrumentos y la tecnología subyacente.

Por otra parte, las entidades del sector financiero han excluido que los criptoactivos sean moneda, dinero, valor, divisa, efectivo, medio de pago de curso legal con poder liberatorio ilimitado y activo financiero, por lo tanto, son activos digitales.

En similar sentido, la actividad que desarrollan las plataformas de intercambio de criptoactivos no corresponde a una actividad cambiaria, monetaria, crediticia, financiera, bursátil o aseguradora, en la línea conceptuada por la URF.

- La actividad de las plataformas de intercambio de criptoactivos no se efectúa en el mercado bursátil.

Tal y como se explicó en el comentario anterior, los criptoactivos no son considerados valores en los términos de la Ley 964 de 2005, por lo cual no son susceptibles de ser transados a través del mercado de valores colombiano, en particular, por medio de bolsas de valores o en otros sistemas de negociación de valores.

Con base en lo anterior, los actuales ponentes presentamos un nuevo informe de ponencia al P. L. 139 de 2021 Cámara, teniendo en cuenta los elementos sobrevinientes y la comprensión más concreta del objeto del proyecto de ley.

#### **OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

Este proyecto de ley tiene por objeto reconocer, a la luz del ordenamiento jurídico colombiano, a las plataformas que ofrecen el servicio de intercambio de criptoactivos que ya operan en nuestro país, y establecer un marco regulatorio que deben cumplir aquellas que en el futuro planeen iniciar su operación.

## 1. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

### 1.1. Generalidades

El presente proyecto de ley “*Por el cual se regulan los Servicios de Intercambio de criptoactivos ofrecidos a través de las Plataformas de Intercambio de Criptoactivos*” propone establecer un marco normativo y regulatorio en Colombia que pretende otorgarle a estas *exchanges* –como se denominan en el mercado estas plataformas– un reconocimiento legal en el que se les imponen una serie de requisitos, deberes, la creación de un registro y unas prohibiciones que buscan, asimismo, enviar un mensaje a la ciudadanía sobre la identificación de estas plataformas en nuestro país.

Esto con el fin de solventar un vacío jurídico alrededor de estas transacciones, que promueva mercados que se desarrollan a partir de la cuarta revolución industrial y que permita prevenir el uso malintencionado de estas transacciones digitales y la financiación de actividades ilícitas.

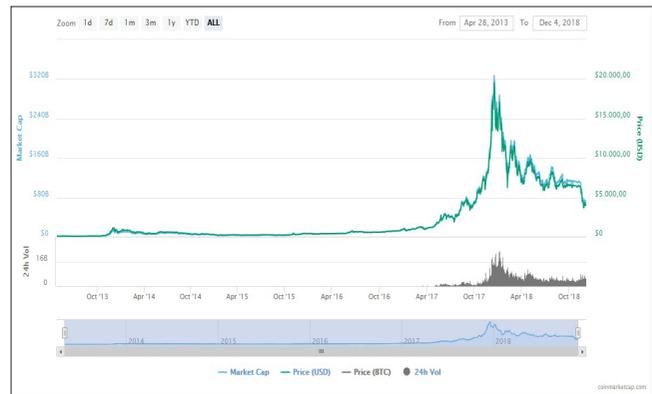
### 1.2. Criptoactivos

La cuarta revolución industrial ha implicado cambios estructurales en la economía mundial; los avances en materia de desarrollo e innovaciones tecnológicas han dado paso al surgimiento de novedosos medios digitales de intercambio de activos, bienes y servicios. La oferta, demanda, y los respectivos medios de pago de estos bienes y servicios, han tenido un cambio estructural a partir del desarrollo de nuevas tecnologías.

Tal es el caso de los esquemas digitales denominados criptoactivos (en adelante CA), que, operados por agentes privados, permiten transferencias de activos e información **a partir de un registro público sincronizado y compartido entre todos los usuarios de dicho esquema**, descentralizando la emisión, el registro, la compensación y la liquidación. A esto último se le denomina Tecnología de Registros Distribuidos o DLT, por sus siglas en inglés.

Estos activos son almacenados en cualquier dispositivo digital, y pueden ser transferidos de forma rápida a través de Internet con alcance global. De igual manera, estos activos son válidos como medio de pago, depósito de valor y unidad de cuenta, entre otros atributos, pese a que carecen de otras características para ser catalogados como moneda. **Actualmente, y es algo que busca corregir este proyecto de ley, su supervisión, emisión, registro y seguimiento es ajeno a cualquier tipo de control gubernamental en Colombia.**

A partir de este desarrollo tecnológico se ha creado un mercado de servicios de intercambio, de casas de cambio, custodia y negociación para sus clientes, así como la emisión y negociación de derivados financieros sobre criptoactivos, entre otros.



Dentro de los criptoactivos, el mercado de criptomonedas ha presentado un aumento significativo en los volúmenes de negociación, precio a partir de abril de 2017, alcanzando en diciembre de 2017 los mayores niveles en precio, cuando el valor unitario de Bitcoin casi alcanzó los 20 mil dólares, que llegó a los 320 billones de dólares y aumentó en el volumen de negociación hasta los 16 billones de dólares diarios. A partir de la misma fecha se presentan los altos niveles de volatilidad mencionados, con caída a diciembre de 2018 de un 80% en el precio, 78% en la capitalización bursátil y del 77% en los volúmenes de negociación<sup>1</sup>.

En octubre de 2021, Bitcoin registró una subida de US\$64.405, superando máximos históricos<sup>2</sup>.

Según el Banco de la República, que cita al Banco de Pagos Internacionales y los estudios de Carstens (2018) y Shin (2018) y, como se mencionó anteriormente, **aunque las criptomonedas se presentan con capacidad de satisfacer funciones de medio de pago, depósito de valor y unidad de cuenta, en la práctica no cumplen con las características de la moneda de curso legal.**

Para el caso colombiano, son varias las fuentes informativas que indican que Colombia posee una posición relevante a nivel regional y mundial en cuanto a operaciones asociadas por CA. Según la BBC, las transacciones hechas con CA crecieron un 1.200% en Colombia durante 2017, y de acuerdo a este mismo escalafón, nuestro país se encuentra en el tercer lugar solo detrás de China y Nigeria en términos de cambios en la moneda local por Bitcoins y viceversa<sup>3</sup>.

Esa tendencia se mantiene en la actualidad: el Índice de Adopción Global de Cripto para 2021, ubica a Colombia tiene el puesto 11 a nivel mundial, y su vez, el portal *Statista*<sup>4</sup> indica que el país está

1 <https://coinmarketcap.com/currencies/bitcoin/#charts>.

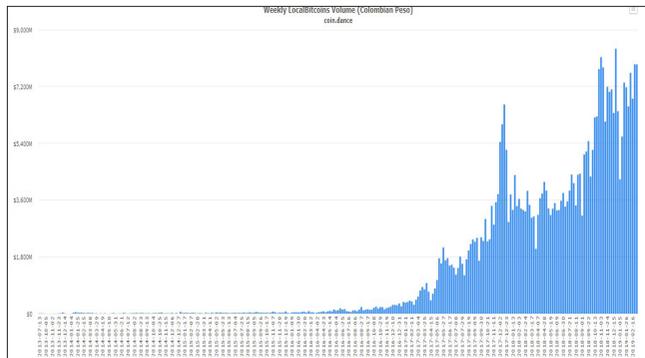
2 <https://www.larepublica.co/globoeconomia/bitcoin-supera-maximos-historicos-este-miercoles-tras-ellanamiento-del-primer-etf-3250000>.

3 Miranda, B. (2018, 6 de marzo). Cómo Colombia se convirtió en el país de América Latina en el que más crece la compra y venta de bitcoins. *BBC*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-americalatina-43219365>.

4 Statista, Bitcoin trading volume on online exchanges in various countries worldwide in 2020. Disponible en: <https://www.statista.com/statistics/1195753/bitcoin-trading-selected-countries/>.

en el puesto 7 por volumen de transacciones, lo cual confirma el liderazgo mundial que tiene Colombia en la materia y el potencial que debe consolidarse en los próximos años.

El siguiente gráfico, evidencia el crecimiento de las transacciones sobre Bitcoins en pesos colombianos, que hoy en día puede llegar a los 9 mil millones de pesos diarios.



Coin Dance, Local Bitcoins volume in COP.

Por otra parte, para el año 2018, de acuerdo a los datos del sistema de manejo descentralizado de datos Blockchain, Colombia ocupó el segundo lugar, después de Argentina en el mayor volumen de operación de las cadenas de bloques en Latinoamérica, es decir, los registros informáticos de los criptoactivos.

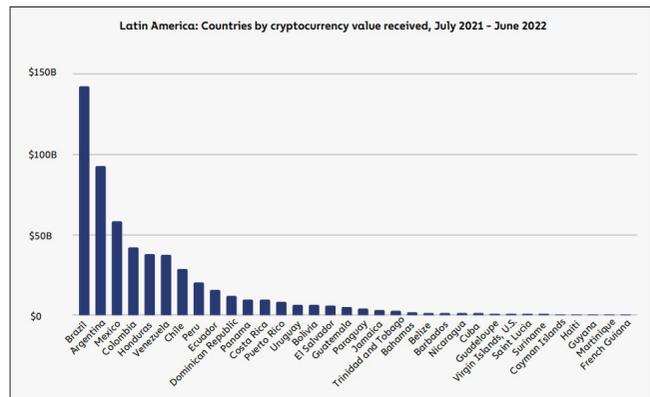
Datos más recientes del índice global de adopción de Criptomonedas 2022, hecho por Chainalysis, muestran que Colombia ocupa el puesto 15 a nivel global, y que el uso de criptomonedas está siendo liderado por países emergentes.

The 2022 Global Crypto Adoption Index Top 20

Country	Overall index ranking	Centralized service value received ranking	Retail centralized service value received ranking	P2P exchange trade volume ranking	DeFi value received ranking	Retail DeFi value received ranking
Vietnam	1	5	5	2	7	6
Philippines	2	4	4	66	13	5
Ukraine	3	6	6	39	10	14
India	4	1	1	82	1	1
United States	5	3	3	111	3	2
Pakistan	6	10	10	50	22	16
Brazil	7	7	7	113	8	7
Thailand	8	12	12	61	5	3
Russia	9	8	8	109	11	12
China	10	2	2	144	6	4
Nigeria	11	18	18	17	20	17
Turkey	12	9	9	121	19	15
Argentina	13	13	13	26	21	25
Morocco	14	19	19	21	33	18
Colombia	15	23	23	10	27	29

Fuente: Chainalysis 2022. Índice de Adopción global de Criptomonedas 2022.

El valor de criptomonedas recibidas en Colombia entre julio de 2021 y junio de 2022 fue superior a los US \$40 billones de dólares. Ver siguiente gráfica.



Fuente: Chainalysis 2022. Índice de Adopción global de Criptomonedas 2022.

2.3. Necesidad de regulación

El surgimiento de dichos activos digitales, especialmente como se evidenció en el caso colombiano, crea la necesidad de 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, no existe una normatividad orientada a regular estos servicios de intercambio, así como tampoco 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.

Este vacío crea un escenario de incertidumbre, pues la ausencia de un marco normativo y regulatorio de estas plataformas digitales da paso a situaciones adversas como su uso indebido para actividades con fines ilícitos, la desprotección al consumidor, la falta de confiabilidad, y la pérdida de potenciales beneficios a nivel económico, financiero y de innovación.

El primero, es uno de los puntos más susceptibles y controvertidos que ha motivado a varios gobiernos a establecer marcos regulatorios alrededor de estas plataformas digitales, y es la posibilidad de que dichas plataformas de intercambio de activos sean usadas con fines ilícitos y criminales, como la evasión de impuestos, las actividades derivadas del lavado de activos y la financiación del terrorismo. Este proyecto de ley establece unos lineamientos generales sobre cómo los prestadores de servicios deberán implementar mecanismos de prevención que mitiguen el uso de sus productos y servicios con fines ilícito. Además, el proyecto de ley incluye acápites concernientes a la seguridad informática y lo relacionado a la inspección y vigilancia de autoridades de control.

Por otro lado, 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.

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 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 estas monedas, no descarta que las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) establezcan algunas en el futuro.

Al revisar la experiencia internacional, pese a que no existe un consenso generalizado sobre la naturaleza de los criptoactivos, ni algún tipo de gobernanza o declaración por parte de organizaciones o foros internacionales al respecto<sup>5</sup>, son varios los gobiernos que han optado por establecer marcos regulatorios en torno a los CA, pues valoran las oportunidades y potenciales de crecimiento e innovación que estos mercados digitales representan. Entre los países de referencia en regulación de criptoactivos sobresale Canadá, Estados Unidos, Francia, Alemania, Finlandia, entre otros.

Suiza, por su parte, es un caso referente a nivel mundial, pues fue capaz, desde 2014, de responder al escalamiento progresivo de los CA y de compañías y startups relacionadas que progresivamente se fueron localizando allí, las cuales, sumadas a la regulación, han generado un entorno dinámico y confiable que ha potencializado el ecosistema financiero e innovador de Suiza.

#### 2.4. Consideraciones sobre el proyecto

<sup>5</sup> El G20 y la Unión Europea han manifestado tener intenciones de impulsar un debate alrededor de la regulación internacional de las criptomonedas. Por otra parte, siete países miembros de la Unión Europea firmaron una declaración conjunta para promover el uso de la tecnología de criptoactivos, como estrategia para ofrecer servicios gubernamentales y desarrollar la economía de la región.

El presente proyecto de ley regula los servicios de intercambio de CA, **no exclusivamente de criptomonedas o criptodivisas**.

Por ello conviene aclarar que las criptomonedas son apenas una de las especies del género de los CA. El término CA generalmente es usado para describir activos financieros, como también otros activos incorpóreos o tangibles representados por un fragmento de código, que se transfiere entre los participantes del mercado en bases de datos específicamente diseñadas, tales como DLT [*Distributed Ledger Technology* o tecnología de registro distribuido] o *blockchain*<sup>6</sup>.

Según definición del Banco de Pagos Internacionales, citada por la Superintendencia Financiera de Colombia, los criptoactivos son “activos digitales privados que dependen principalmente de la criptografía y de la tecnología de registro distribuido o similar”<sup>7</sup>, además son “una representación digital de valor, que se puede utilizar con fines de pago o inversión o para acceder a un bien o servicio”<sup>8</sup>.

Por su parte, el Banco Central Europeo, el Fondo Monetario Internacional, el Banco de Pagos Internacionales, la Autoridad Bancaria Europea, el Banco Mundial, entre otras autoridades financieras internacionales, coinciden en clasificar las criptomonedas como un subconjunto de las monedas digitales, que define como “representaciones digitales de que (i) pretenden constituir una alternativa *peer-to-peer* (“P2P”) a la moneda de curso legal emitida por los gobiernos, (ii) se utilizan como un medio de intercambio independiente de cualquier banco central, (iii) están aseguradas por un mecanismo conocido como criptografía y (iv) se puede convertir en moneda de curso legal y viceversa”<sup>9, 10</sup>.

Lo que caracteriza a los criptoactivos, es, de un lado, su componente criptográfico; y de otro, su dimensión virtual – digital, por lo que su potencial de aplicación abarca asuntos disímiles y diversos,

<sup>6</sup> Paech, Philipp, The International Law of Crypto-Asset Settlement - Functional Analysis and Draft Legal Principles, presentado a UNIDROIT, Roma, mayo de 2019. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=2792639> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2792639>.

<sup>7</sup> Superintendencia Financiera de Colombia, Lo que debes saber acerca de los criptoactivos, 2021. Disponible en: <https://www.superfinanciera.gov.co/descargas/institucional/pubFile1056020/infografiacriptoactivos.pdf>.

<sup>8</sup> Banco de Pagos Internacionales, Consultative Document Prudential treatment of cryptoasset exposure, 2021. Disponible en: <https://www.bis.org/bcbs/publ/d519.pdf>.

<sup>9</sup> Hobben, Robby y otros, Cryptocurrencies and blockchain : legal context and implications for financial crime, money laundering and tax evasion : study requested by the TAX3 committee, Parlamento Europeo, julio de

<sup>10</sup> Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/150761/TAX3%20Study%20on%20cryptocurrencies%20and%20blockchain.pdf>.

como contratos inteligentes, justicia y resolución de controversias, redes p2p para compartir información, energía, arte, comercio minorista, sector inmobiliario, etcétera.

Resulta claro entonces que no todos los criptoactivos guardan relación con el sistema financiero y que su ámbito es mucho más amplio que el de las criptomonedas, para ello resulta ilustrativa la siguiente clasificación:

- *Tokens* de utilidad: “otorgan algún tipo de acceso o derechos para usar un ecosistema, bienes o servicios de alguna empresa”<sup>11</sup>, también pueden otorgar derechos de voto en la empresa emisora.
- Los *tokens* de inversión: “están vinculados a un activo subyacente y representan una propiedad fraccional del valor total del activo, aunque no del activo en sí (por ejemplo, una empresa, bienes raíces u objetos de colección). Ofrecen derechos a ganancias futuras”<sup>11</sup>.
- Criptomonedas: “cumplen con los criterios de dinero, y han de servir como medio de intercambio, almacenamiento de valor y unidad de cuenta”<sup>12</sup>.

Se concluye entonces que los criptoactivos ofrecen una gama de posibilidades más amplia que las criptomonedas, con implicaciones económicas, técnicas y jurídicas que exceden los aspectos propiamente financieros, se puede afirmar que “*dependiendo del tipo de experimentos la estabilidad del sistema financiero ni siquiera está en juego, o incluso podría no tener nada que ver con el sistema financiero*”<sup>13</sup>.

**Dicho lo anterior, se aclara que el presente proyecto de ley busca establecer reglas aplicables a las plataformas de intercambio de los criptoactivos, no respecto de esos activos digitales.**

Teniendo en cuenta lo expuesto, es necesario precisar que las actividades de intercambio, almacenamiento, custodia, administración de plataformas de intercambio y sus servicios complementarios o análogos, **no son actividades financieras**, puesto que no implican la captación

de recursos del público ni la realización de operaciones de crédito.

En similar sentido, las actividades arriba señaladas tampoco se enmarcan en el mercado de valores colombiano ni en el mercado bursátil, ya que, a la fecha, el ordenamiento jurídico colombiano no considera que los criptoactivos sean valores en los términos de lo dispuesto por la Ley 964 de 2005.

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<sup>14</sup>.

En resumen, los criptoactivos no son: 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, como se dijo antes, valores en los términos de la Ley 964 de 2005.

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

<sup>11</sup> Zetzsche, D., Annunziata, F. y otros, “The Markets in Crypto-Assets Regulation (MICA) and the EU Digital Finance Strategy”, European Banking Institute Working Paper Series No. 2020/77, noviembre 5 de 2020. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=3725395>

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Torres, José, Sandbox regulatorio: El caso de los criptoactivos - Hablemos de derecho financiero, Asobancaria, Conferencia 6 de octubre de 2020. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=y\\_VXMKOXxI&t=2841s&ab\\_channel=AsobancariaColombia](https://www.youtube.com/watch?v=y_VXMKOXxI&t=2841s&ab_channel=AsobancariaColombia).

<sup>14</sup> Banco de la República, Concepto C19-35179, 11 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.banrep.gov.co/es/c19-35179>.

Finalmente, la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) a través de las Cartas Circulares números 29 de 2014, 78 de 2016 y 52 de 2017<sup>15</sup> 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) 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”.

No obstante, la Superintendencia Financiera de Colombia realizó 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”<sup>16</sup>, que permite que, en un entorno controlado, las entidades vigiladas puedan realizar operaciones de depósito y retiro a nombre de plataformas de criptoactivos.

Sin perjuicio de lo anterior, **es fundamental indicar que actualmente los criptoactivos no están prohibidos en Colombia.** En consecuencia, vale decir que el intercambio de criptoactivos 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.

Entre otros riesgos<sup>17</sup>, 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.

<sup>15</sup> Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), Carta Circular número 52 de 2017, 22 de junio de 2017. Disponible en: [http://www.nuevalegislacion.com/files/susc/cdj/conc/ccirc\\_sf\\_52\\_17.pdf](http://www.nuevalegislacion.com/files/susc/cdj/conc/ccirc_sf_52_17.pdf)

<sup>16</sup> Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), “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”. Disponible en: <https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/innovasfc/laarenera/proyectopiloto-para-realizar-pruebas-en-laarenera-de-operaciones-de-cash-in-y-cash-out-en-productos-financieros-de-deposito-a-nombre-de-plataformas-de-criptoactivos-10107301>

<sup>17</sup> 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>

Por otra parte, el concepto presentado por la Unidad de Regulación Financiera (URF) para el Proyecto de ley número 033 de 2020 Cámara (regulación de servicios de intercambio de criptoactivos), indicó lo siguiente:

Estos [los criptoactivos] no constituyen moneda de curso legal pueden ser considerados como una divisa, no son activos financieros, ni valores. En consecuencia, según la posición unificada de este grupo de trabajo, los criptoactivos deben entenderse como un **activo no financiero**, cuya adquisición o comercialización no tiene ningún respaldo institucional por parte de las autoridades financieras.

(...)

En consecuencia, tal como se presenta el proyecto de ley, la Unidad de Regulación Financiera, en el marco de sus facultades legales otorgadas mediante el Decreto ley 4172 de 2011, **no tendría competencia para proyectar normatividad relacionada con las PIC, ya que esta no implica la realización de actividades cambiaria, monetaria, crediticia, financiera, bursátil ni aseguradora.**” (Negrilla fuera de texto).

Así que, en concreto sobre la actividad de las plataformas de intercambio de criptoactivos, la Unidad de Regulación Financiera (URF) de Colombia excluyó expresamente que se tratara de una actividad cambiaria, monetaria, crediticia, financiera, bursátil, ni aseguradora, por lo tanto, tal y como lo aborda esta iniciativa, es dable proponer que la vigilancia sobre estas plataformas esté en cabeza de las entidades de un sector más afín.

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.

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.

Ahora bien, este proyecto de ley no riñe con el *sandbox* regulatorio que adelantó la SFC, puesto que este piloto es limitado en cuanto a operaciones (solo depósito y retiro de criptoactivos) y en

agentes participantes (9 alianzas entre entidades vigiladas y exchanges).

Pero, además, el principal objetivo de ese espacio es “que todas las autoridades participantes puedan medir la efectividad de los recientes desarrollos tecnológicos en la verificación de la identidad digital y de trazabilidad en las transacciones dentro del ámbito de sus competencias asignadas en el marco vigente”, por lo que este proyecto piloto realmente está orientado a determinar el impacto de esa innovación tecnológica en la operación y la gestión de riesgos de las entidades vigiladas.

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 queden bajo la supervisión de la SFC**<sup>18</sup>.

En otras palabras, la Superintendencia Financiera de Colombia ha sido clara en manifestar que **el sandbox** 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 adelanta la SFC.

### 3. MARCO CONSTITUCIONAL Y NORMATIVO

#### Constitución

**Artículo 2º.** *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, **promover la prosperidad general** y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en*

*Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

**Artículo 333.** *La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.*

*La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.*

#### Concordancias

*La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.*

#### Concordancias

*El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.*

*La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.*

#### Principio de Neutralidad Tecnológica

Definido por el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones: *Es 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.*

**Resolución número 314 de 2021** de la Unidad de Información y Análisis Financiero: estableció a las Plataformas que ofrecen servicios de intercambio de criptoactivos o exchanges el deber de reportar todas sus operaciones así como sus clientes.

### 4. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

Del articulado del presente proyecto de ley, encontramos los siguientes temas que son los que lo componen:

1. Reconocer a la luz del ordenamiento jurídico a las plataformas que ofrecen servicios de intercambio de criptoactivos.
2. Establecer el siguiente marco regulatorio:
  - Requisitos para su funcionamiento
  - Registro único
  - Implementación de medidas de prevención y detección de operaciones sospechosas
  - Establecer la entidad que ejerce las funciones de inspección, vigilancia y control **para lo dispuesto en esta ley.**

<sup>18</sup> 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>

**5. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>“Por la cual se regulan los servicios de intercambio de criptoactivos ofrecidos a través de las Plataformas de Criptoactivos.”</p>	<p>“Por la cual se reconocen las Plataformas de Intercambio de Criptoactivos (PIC) que ofrecen servicios de Intercambio de estos activos virtuales, se crea un marco regulatorio y se dictan otras disposiciones”.</p>	<p>Se incorpora este cambio, toda vez que el presente proyecto de ley no regula los servicios de intercambio de criptoactivos. Este proyecto establece un marco regulatorio para el reconocimiento de las plataformas que ofrecen estos servicios.</p>
<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto definir los aspectos generales de la operación y funcionamiento de los Prestadores de Servicios de intercambio de Criptoactivos en el territorio colombiano a través de la Plataformas de Intercambio de Criptoactivos (PIC)</p>	<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto <u>reconocer en el ordenamiento jurídico colombiano a las Plataformas de Intercambio de Criptoactivos, conocidas como <i>exchanges</i>, nacionales o extranjeras, que ofrecen servicios de Intercambio de estos activos virtuales en su territorio, y establecer el marco regulatorio mínimo general para obtener ese reconocimiento.</u></p>	
<p><b>Artículo 2°. Definiciones.</b> Para efectos de la presente ley, en singular o plural, se entiende que:</p> <p>a. <b>Criptoactivo:</b> Son activos virtuales que dependen de la criptografía y de la tecnología de registro distribuido o similar, con susceptibilidad de ser usados como medio de intercambio de bienes y servicios, con fines de inversión, para otorgar acceso a un bien o servicio, entre otros fines. No son considerados como moneda de curso legal, ni divisas, ni títulos representativos de moneda de curso legal.</p> <p>b. <b>Repositorios de Almacenamiento:</b> Son los medios virtuales en los cuales se almacenan las llaves de cifrado públicas y privadas.</p> <p>c. <b>Servicios de Intercambio de Criptoactivos:</b> Son los siguientes servicios:</p> <p>i. Administración de plataformas de intercambio de criptoactivos.</p> <p>ii. Provisión de servicios de custodia y/o almacenamiento de las criptoactivos.</p> <p>iii. Intercambio o transferencia entre criptoactivos y moneda fiduciaria, o entre uno o más criptoactivos.</p> <p>iv. Los servicios complementarios o análogos relacionados con los numerales i, ii y iii.</p> <p>d. <b>Plataforma de Intercambio de Criptoactivos (PIC):</b> Son aplicaciones o interfaces informáticas, páginas de Internet o cualquier otro medio de comunicación electrónica o digital a través de las cuales se brindan los Servicios de Intercambio de Criptoactivos.</p>	<p><b>Artículo 2°. Definiciones.</b> Para efectos de la presente ley, en singular o plural, se entiende que como:</p> <p>a. <b>Criptoactivos:</b> Son considerados como bienes inmateriales o incorporales susceptibles de ser valorados, forman parte del patrimonio y pueden conducir a la obtención de una renta. Si bien no es una moneda reconocida y, por ende, no tiene un poder liberatorio ilimitado, es claro que los criptoactivos son reconocidos como un activo. Activo que, por su naturaleza, y para efectos fiscales, será considerado como un activo Intangible. Criptoactivos es el término genérico para activos criptográficamente seguros, cuyo uso o propiedad es frecuentemente registrado en una cadena de bloques (blockchain) conocida como un libro público de contabilidad (distributed ledger), cuyo objeto principal es realizar transacciones de manera rápida, segura y sin ningún intermediario Se elimina el literal b.</p> <p>b. <b>Servicios de Intercambio de Criptoactivos:</b> Son <u>algunos de</u> los siguientes:</p> <p>i. Administración de plataformas de intercambio de los criptoactivos.</p> <p>ii. Provisión de servicios de custodia y/o almacenamiento de los criptoactivos.</p> <p>iii. Intercambio o transferencia entre criptoactivos y moneda fiduciaria, o entre uno o más criptoactivos.</p> <p>iv. Los servicios complementarios o análogos relacionados con los numerales i, ii y iii.</p> <p>c. <b>Plataformas de Intercambio de Criptoactivos (PIC):</b> Son aplicaciones o interfaces informáticas, páginas de Internet o cualquier otro medio de comunicación electrónica o digital, conocidas como <i>exchanges</i>, a través de las cuales se brindan los servicios de Intercambio de Criptoactivos <u>o servicios de pago.</u></p>	<p>Se agrega la figura en plural para hacerlo coherente con el sentido de la definición y se adopta el concepto de Criptoactivos emitido por la DIAN (Oficio 035238 de 2018 y Oficio 001357 de 2019)</p> <p>Este literal se elimina toda vez que este concepto no se menciona en el proyecto de ley, y las definiciones se incorporan para dar claridad a conceptos que sean utilizados en el documento.</p> <p>Se hace la claridad puesto que estos servicios comprenden una extensión mayor a la aquí descrita.</p>

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>e. <b>Prestador de Servicios de Intercambio de Criptoactivos:</b> Es una persona jurídica nacional o una sucursal de sociedad extranjera, encargada de operar, administrar y garantizar el funcionamiento de la PIC, efectuar el registro ante la Cámara de Comercio de su domicilio principal y responsable del cumplimiento de las obligaciones contenidas en la presente Ley.</p> <p><del>f. <b>Registro Único de Plataformas de Intercambio de Criptoactivos (RUPIC):</b> Es un registro público electrónico administrado por las Cámaras de Comercio cuyo objetivo es permitir que cualquier persona pueda acceder a la información que se encuentre publicada en dicho registro, y verificar que los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos como titulares se encuentren debidamente registrados.</del></p> <p>g. <b>Manual de Operaciones de las PIC:</b> Documento que contiene los requisitos y parámetros internos de las PIC para la prestación de Servicios de Intercambio de Criptoactivos de acuerdo con lo establecido en la presente ley.</p> <p>h. <b>Sandbox:</b> Mecanismo exploratorio de regulación que permite realizar experimentos en relación con el procedimiento y funcionamiento operativo de las Plataformas de Intercambio de Criptoactivos en un entorno controlado y bajo la supervisión de la Superintendencia Financiera.</p>	<p>Se elimina</p> <p>d. <b>Registro Único de PIC (RUPIC).</b> Es un registro público electrónico administrado por las <del>Cámaras de Comercio</del> <b>Superintendencia de Industria y Comercio</b> cuyo objetivo es permitir que cualquier persona pueda acceder a la información que se encuentre publicada en dicho registro, y verificar que <del>los Prestadores</del> <b>las plataformas</b> de servicios de Intercambio de Criptoactivos como titulares se encuentren debidamente registrados <b>as con el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta ley.</b></p> <p>e. <b>Manual de Operaciones procesos de las PIC:</b> Documento que contiene <del>los requisitos y parámetros internos de las PIC para la prestación de Servicios de Intercambio de Criptoactivos de acuerdo con lo establecido en la presente ley;</del> el instructivo desarrollado por la plataforma de intercambio de criptoactivos, de acuerdo con sus procedimientos y políticas internas.</p> <p>f. <b>Sandbox:</b> Mecanismo exploratorio <del>de regulación</del> que permite realizar experimentos en relación con el procedimiento y funcionamiento operativo de las Plataformas de Intercambio de Criptoactivos en un entorno controlado y bajo la supervisión de la Superintendencia Financiera entidad que determine el Gobierno nacional.</p>	<p>Se elimina para dar más claridad puesto que este proyecto se circunscribe a las plataformas conocidas como exchanges.</p> <p>En el artículo 12 del texto propuesto para segundo debate se establece que la entidad que ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control en lo relacionado con el presente proyecto de ley, será la SIC, por lo tanto, será esta la encargada de administrar el RUPIC. Se eliminó a la Cámara de Comercio toda vez que, las PIC al deber constituirse como establecimientos comerciales, pues ya deben registrarse en las Cámaras de Comercio como cualquier otro establecimiento.</p> <p>Se modifica el concepto dado el principio de neutralidad tecnológica. Adicionalmente, las PIC ya implementan un registro y reporte de sus operaciones de conformidad con la Resolución 241 de 2021 expedida por la UIAF.</p> <p>Se suprime la expresión “de regulación”, pues la misma Superintendencia Financiera, de conformidad con lo consignado en la exposición de motivos, ha manifestado que no busca establecer marcos regulatorios para las PIC, solo monitorear las operaciones para la seguridad de sus entidades vigiladas.</p>
<p><b>Artículo 3°. Autonomía de negociación de los criptoactivos.</b> Los criptoactivos son negociables directamente por sus propietarios. El funcionamiento de los distintos criptoactivos, sus reglas, valores y demás aspectos propios de los criptoactivos 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.</p>	<p><b>Artículo 3°. Autonomía de negociación de los criptoactivos.</b> Los criptoactivos son negociables directamente por sus propietarios. El funcionamiento de los distintos criptoactivos, sus reglas, valores y demás aspectos propios de los criptoactivos 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.</p>	<p>Sin modificaciones</p>
<p><b>Artículo 4°. Requisitos.</b> <del>Los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos;</del> nacionales o extranjeros, deben dar cumplimiento a los siguientes requisitos:</p> <p>a. Estar constituido como sociedad comercial domiciliada en el territorio nacional <del>o como sucursal de una sociedad</del></p>	<p><b>Artículo 4°. Requisitos.</b> <u>Las PIC,</u> nacionales o extranjeras, deben dar cumplimiento a los siguientes requisitos:</p> <p>a. Estar constituido como sociedad comercial <b>o como una entidad extranjera del mismo grupo económico y vin-</b></p>	

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>extranjera, y estar debidamente inscrito en el registro mercantil.</p> <p>b. Contemplar como objeto social <del>exclusivo</del> la realización de las actividades calificadas como Servicios de Intercambio de Criptoactivos.</p> <p>c. Establecer y mantener un programa de seguridad informática que asegure la disponibilidad y funcionalidad de sus sistemas informáticos, protegiendo dichos sistemas y toda información almacenada en los mismos, del acceso, uso y manipulación no autorizado, lo anterior de conformidad a las instrucciones que para el efecto imparta la Superintendencia Financiera.</p> <p>d. Adoptar medidas de control orientadas a detectar y prevenir el lavado de activos y la financiación del terrorismo, <del>de conformidad con el artículo 8° de la presente ley.</del></p> <p>e. Registrarse en el RUPIC ante la Cámara de Comercio de su domicilio principal indicando la(s) PIC de la que es titular, el dominio web y la información que determine la Superintendencia Financiera.</p> <p>f. Reportar a la Unidad de Información y Análisis Financiero la información que de manera general o particular le sea requerida, en los términos de la Ley 526 de 1999, y aquellas que le modifiquen, <del>y deberán reportar las operaciones inusuales o sospechosas.</del></p> <p>g. Dar cumplimiento a las normas de protección de datos personales contenidos en la Ley 1581 de 2012 y disposiciones complementarias.</p> <p>h. Implementar medidas de Conocimiento del Cliente y de Debida Diligencia de Cliente.</p> <p>i. Contar con un <del>Manual de Operaciones para el funcionamiento de las PIC que administre, aprobado por la Superintendencia Financiera.</del></p>	<p><b>culada jurídicamente a la PIC</b> domiciliada en el territorio nacional y debidamente inscrita en el registro mercantil</p> <p>b. Contemplar dentro de su objeto social la realización de las actividades calificadas como Servicios de Intercambio de Criptoactivos.</p> <p>c. Establecer y mantener un programa de seguridad informática que asegure la disponibilidad y funcionalidad de sus sistemas informáticos, protegiendo dichos sistemas y toda información almacenada en los mismos, del acceso, uso y manipulación no autorizado, lo anterior de conformidad a las instrucciones que para el efecto imparta <b>el ministerio de las tecnologías de la información y las comunicaciones MinTic.</b></p> <p>d. Adoptar medidas de control orientadas a detectar y prevenir el lavado de activos y la financiación del terrorismo.</p> <p>e. Registrarse en el RUPIC ante la <b>Superintendencia de Industria y Comercio con el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley.</b></p> <p>f. Reportar a la Unidad de Información y Análisis Financiero la información que de manera general o particular le sea requerida, en los términos de la Ley 526 de 1999, y aquellas que le modifiquen <b>o adicionen.</b></p> <p>g. Dar cumplimiento a las normas de protección <b>de los consumidores y a las normas</b> de datos personales contenidos en las <b>Leyes 1480 de 2011 y 1581</b> de 2012 y disposiciones complementarias.</p> <p>h. Implementar medidas de Conocimiento del Cliente y de Debida Diligencia de Cliente.</p> <p>i. Contar con un <b>Registro de Operaciones.</b></p> <p><b>Parágrafo.</b> El Gobierno nacional reglamentará los literales C, E e I, dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.</p>	<p>Se da más especificidad frente a la forma en que hacen presencia las entidades extranjeras</p> <p>Se suprime la palabra “exclusivo” pues las PIC no solo realizan estas actividades.</p> <p>Se propone que sea el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, pues la Superintendencia Financiera no tiene la competencia para impartir instrucciones en materia tecnológica.</p> <p>El artículo 8° se elimina en el texto propuesto para segundo debate por las razones expuestas en este pliego de modificaciones.</p> <p>Se cambia la Cámara de Comercio por la Superintendencia de Industria y Comercio pues como se aclaró antes, esta será la entidad encargada de crear y administrar el registro y de ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control.</p> <p>Las operaciones inusuales o sospechosas ya deben ser reportadas por las PIC a la UIAF, desde abril de este año.</p> <p>Se agregan las normas de protección al consumidor para integrar y complementar las garantías a los usuarios o clientes.</p> <p>Se modifica el concepto dado el principio de neutralidad tecnológica. Adicionalmente, las PIC ya implementan un registro y reporte de sus operaciones de conformidad con la Resolución 241 de 2021 expedida por la UIAF.</p>
<p><b>Artículo 5°. Divulgación de información sobre riesgos.</b> Las PIC que ofrecen servicios de intercambio de criptoactivos, al momento de establecer relación contractual con los Consumidores, deben revelar en forma clara y escrita, en idioma español, todos los riesgos materiales asociados con sus servicios y con los Criptoactivos en general, incluyendo como mínimo lo siguiente:</p> <p>a. Los Criptoactivos no son considerados moneda de curso legal.</p> <p>b. Las transacciones con Criptoactivos son irreversibles, y en consecuencia, las pérdidas derivadas a sus operaciones, no son recuperables.</p>	<p><b>Artículo 5°. Divulgación de información sobre riesgos.</b> Las PIC que ofrecen servicios de intercambio de criptoactivos al momento de establecer relación contractual con los Consumidores, deben revelar en forma clara y escrita, en idioma español, todos los riesgos materiales asociados con sus servicios y con los Criptoactivos en general, incluyendo como mínimo lo siguiente:</p> <p>a. Los Criptoactivos no son considerados moneda de curso legal.</p> <p>b. Las transacciones con Criptoactivos son irreversibles, y en consecuencia, las pérdidas derivadas a sus operaciones, no son recuperables.</p>	

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>c. Las transacciones con Criptoactivos únicamente se consideran efectuadas cuando estas han quedado anotadas en el registro de la PIC o un registro público, que no necesariamente coinciden con la fecha y hora en que el Consumidor inicie la transacción.</p> <p>d. El valor de los Criptoactivos depende de la oferta y demanda en el mercado de cada tipo de criptoactivo. La volatilidad e imprevisibilidad del precio de los distintos Criptoactivos pueden resultar en ganancias o pérdidas significativas, parciales o totales, en cualquier periodo de tiempo determinado.</p> <p>e. Las funciones de supervisión estatal ejercidas por las autoridades sobre los intervinientes en la operación a través de plataformas, no implican certificación o garantía sobre los riesgos inherentes a las operaciones con Criptoactivos incluidas en el presente artículo, ni sobre la solvencia o validación de los distintos intervinientes en la operación.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Los prestadores de servicios de plataformas de intercambio deberán dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en el artículo 50 de la Ley 1480 de 2011, en lo que resulte aplicable a las operaciones de intercambio de Criptoactivos.</p>	<p>c. Las transacciones con Criptoactivos únicamente se consideran efectuadas cuando estas han quedado anotadas en el registro de la PIC o un registro público, que no necesariamente coinciden con la fecha y hora en que el Consumidor inicie la transacción.</p> <p>d. El valor de los Criptoactivos depende de la oferta y demanda en el mercado de cada tipo de criptoactivo. La volatilidad e imprevisibilidad del precio de los distintos Criptoactivos pueden resultar en ganancias o pérdidas significativas, parciales o totales, en cualquier periodo de tiempo determinado.</p> <p>e. Las funciones de supervisión estatal <b>sobre el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley</b>, no implican certificación o garantía sobre los riesgos inherentes a las operaciones con Criptoactivos incluidas en el presente artículo, ni sobre la solvencia o validación de los distintos intervinientes en la operación.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las PIC deberán dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en el artículo 50 de la Ley 1480 de 2011, en lo que resulte aplicable a las operaciones de intercambio de Criptoactivos.</p>	
<p><b>Artículo 6°. Registro Único de Plataformas de Intercambio de Criptoactivos (RUPIC).</b> Créase el Registro Único de Plataformas de Intercambio de Criptoactivos (RUPIC), el cual tiene por objeto inscribir a los prestadores de servicios de plataformas de intercambio de Criptoactivos y a todas las PIC que presten los servicios establecidos en el artículo 2 de la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 6°. Registro Único de Plataformas de Intercambio de Criptoactivos (RUPIC).</b> Créase el Registro Único de Plataformas de Intercambio de Criptoactivos (RUPIC), el cual tiene por objeto inscribir a Plataformas que presten los servicios establecidos en el artículo 2 de la presente ley.</p>	<p>En todo el proyecto de ley se hace la precisión de que sus disposiciones se aplican a las Plataformas de Intercambio de Criptoactivos o exchanges</p>
<p><b>Artículo 7°. Competencia de las Cámaras de Comercio.</b> El Registro Único de Plataformas de Intercambio de Criptoactivos (RUPIC) será administrado por las Cámaras de Comercio quienes llevarán el registro de los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos. La Superintendencia Financiera determinará la información que debe registrarse en el RUPIC. Página 5 de 8 Parágrafo. Para el registro de un Prestador de Servicios de Intercambio de Criptoactivos en el RUPIC, el solicitante debe cancelar el valor de la tarifa de registro en la Cámara de Comercio de su domicilio principal.</p>	<p>Se elimina</p>	<p>Este artículo se elimina por lo explicado anteriormente en relación con el registro mercantil: es una redundancia normativa pues las PIC como establecimientos comerciales, deben registrarse en el registro mercantil. Adicional, la función de inspección, vigilancia y control se establece en este PL a la SIC</p>
<p><b>Artículo 8°. Sistema de detección y prevención.</b> Los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos deben adoptar medidas para detectar y prevenir actividades delictivas. Para este objeto, los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos deben adoptar unos Sistemas de Administración de Riesgo de Lavado de Activos y</p>	<p><b>Artículo 7°. Sistema de detección y prevención.</b> <u>Las PIC</u> deben adoptar medidas para detectar y prevenir actividades delictivas.</p>	<p>Se reenumera y se suprime el deber que supuestamente aquí se impone, dado que esta obligación ya la cumplen las PIC.</p>

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>Financiación del Terrorismo (Sarlaft), en consonancia con los criterios y parámetros mínimos exigidos en el literal e) del numeral 2 del artículo 102 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y con las principales recomendaciones internacionales.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Gobierno nacional reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.</p>	<p><b>Parágrafo.</b> El Gobierno nacional reglamentará la materia dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley</p>	
<p><b>Artículo 9º. <del>Limitaciones.</del></b> Los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos tienen prohibido:</p> <p>a. Transferir a cualquier título, prestar o gravar los Criptoactivos o cualquier otro recurso de propiedad de los consumidores, almacenado por el Prestador de Servicios de Intercambio de Criptoactivos, sin que medie autorización expresa del consumidor.</p> <p>b. Desarrollar toda clase de actividad comercial de mercadeo en red o multinivel con criptoactivos, así como la intermediación financiera de los mismos. Igualmente, los administradores o prestadores de servicios de plataformas de intercambio de criptoactivos no podrán permitir que en sus plataformas LBC/FTAs se lleve a cabo la distribución mercantil de criptoactivos mediante actividades de mercadeo en red o multinivel o similares.</p> <p>c. Abstenerse de realizar cualquier conducta que lleve a la captación masiva y habitual del público que implique adicionalmente la ausencia de contraprestación en bienes o servicios presentes o futuros que la justifiquen o, aun existiendo tal contraprestación, no cuente con explicación financiera razonable</p>	<p><b>Artículo 8º. <del>Prohibiciones.</del> Las PIC</b> tienen prohibido:</p> <p>a. Transferir a cualquier título, prestar o gravar los Criptoactivos o cualquier otro recurso de propiedad de los consumidores, almacenado por <b>la PIC</b>, sin que medie autorización expresa del consumidor.</p> <p>b. Desarrollar toda clase de actividad comercial de mercadeo en red o multinivel con criptoactivos, así como la intermediación financiera de los mismos. Igualmente, no podrán permitir que se lleve a cabo la distribución mercantil de criptoactivos mediante actividades de mercadeo en red o multinivel o similares.</p> <p>c. Abstenerse de realizar cualquier conducta que lleve a la captación masiva <b>de recursos</b> del público</p>	<p>Se reenumera</p> <p>Se precisa que son las PIC y no los prestadores.</p> <p>Se corrige.</p>
<p><b>Artículo 10. <del>Programa.</del></b> Los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos deben establecer y mantener un programa de seguridad informática que garantice la disponibilidad y funcionalidad de los sistemas informáticos utilizados en la prestación de los Servicios de Intercambio de Criptoactivos, protegiendo los sistemas y los datos almacenados en estos del acceso no autorizado, uso o manipulación indebida. La política de seguridad informática debe abordar, como mínimo, lo siguiente:</p> <p>a. Seguridad de la información y de los sistemas informáticos.</p> <p>b. Controles de Acceso.</p> <p>c. Privacidad de la información y protección de datos personales en los términos de la Ley 1581 de 2012 y sus disposiciones complementarias.</p> <p>d. Planeación de capacidad y rendimiento.</p> <p>e. Control y monitoreo de los cambios implementados en los servicios prestados por los proveedores, si resulta aplicable.</p>	<p><b>Artículo 9º. <del>Seguridad informática.</del> Las PIC</b> deben establecer y mantener un programa de seguridad informática que garantice la disponibilidad y funcionalidad de los sistemas informáticos utilizados en la prestación de los Servicios de Intercambio de Criptoactivos, protegiendo los sistemas y los datos almacenados en estos del acceso no autorizado, uso o manipulación indebida. La política de seguridad informática debe abordar, como mínimo, lo siguiente:</p> <p>a. Seguridad de la información y de los sistemas informáticos.</p> <p>b. Controles de Acceso.</p> <p>c. Privacidad de la información y protección de datos personales en los términos de la Ley 1581 de 2012 y sus disposiciones complementarias.</p> <p>d. Planeación de capacidad y rendimiento.</p> <p>e. Control y monitoreo de los cambios implementados en los servicios prestados por los proveedores, si resulta aplicable.</p>	<p>Se reenumera y se hace precisión en la denominación del artículo.</p>

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Parágrafo:</b> La Superintendencia Financiera reglamentará la materia en el término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p>	<p><b>Parágrafo:</b> <u>El Gobierno nacional</u> reglamentará la materia en el término de tres (3) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p>	
<p><b>Artículo 11. Informes.</b> Los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos deben presentar a la Superintendencia Financiera, un informe anual evaluando la disponibilidad, funcionalidad e integridad de los sistemas informáticos utilizados para la prestación de los Servicios de Intercambio de Criptoactivos, identificando los riesgos informáticos relevantes y evaluando la política de seguridad informática del Prestador de Servicios de Intercambio de Criptoactivos.</p>	<p><b>Artículo 10. Informes.</b> <u>Las PIC</u> deben presentar <u>al MinTic</u> un informe anual evaluando la disponibilidad, funcionalidad e integridad de los sistemas informáticos utilizados para la prestación de los Servicios de Intercambio de Criptoactivos, identificando los riesgos informáticos relevantes y evaluando la política de seguridad informática.</p>	<p>Se reenumera y se precisa que, con base al contenido en tecnología del artículo, el informe debe ser presentado a MinTic.</p>
<p><b>Artículo 12. Manual de Operaciones.</b> Los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos deben contar con un manual de operaciones en el cual se establezcan las normas de funcionamiento de la PIC de la que es administrador. Este manual debe contemplar como mínimo lo siguiente:</p> <p>a. Proceso de <u>verificación de consumidores</u>.</p> <p>b. Proceso de verificación y aprobación de depósitos y retiros.</p> <p>c. Canales de Atención y comunicación de los consumidores, y trámite de las peticiones, quejas o reclamos que presenten los consumidores.</p> <p>d. Criterios para determinar los Criptoactivos disponibles para los consumidores en la PIC.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La Superintendencia Financiera contará con un término de dos (2) meses para decidir sobre la aprobación del manual.</p>	<p><b>Artículo 11. Manual de Procedimientos.</b> <u>Las PIC</u> deben contar con un manual de <u>procedimientos</u> en el cual establezcan como mínimo <u>los siguientes procesos</u>:</p> <p>a. Proceso de <u>validación de cliente</u>.</p> <p>b. Proceso de verificación <u>de canales disponibles</u> de depósitos y retiros <u>en pesos colombianos</u></p> <p>c. <u>Proceso de</u> canales de Atención y comunicación de los consumidores, y trámite de las peticiones, quejas o reclamos que presenten los consumidores.</p> <p>d. <u>Proceso</u> para determinar los Criptoactivos disponibles para los consumidores en la PIC.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La Superintendencia <u>de Industria y Comercio</u> contará con un término de dos (2) meses para decidir sobre la aprobación del manual.</p>	<p>Se reenumera y se modifica el concepto dado el principio de neutralidad tecnológica. Adicionalmente, las PIC ya implementan un registro y reporte de sus operaciones de conformidad con la Resolución 241 de 2021 expedida por la UIAF.</p>
<p><b>Artículo 13. Inspección, Vigilancia y Control de la Superintendencia Financiera.</b> Corresponde a la Superintendencia Financiera ejercer la inspección, vigilancia y control sobre los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos, sin perjuicio de las competencias atribuidas por ley a otras autoridades.</p>	<p><b>Artículo 12. Inspección, Vigilancia y Control.</b> <u>En razón a que, de conformidad con las disposiciones contenidas en la presente ley, se establece que las plataformas deben estar constituidas como sociedades comerciales, que se determina el cumplimiento de unos requisitos y el deber de registro, y se imponen unas prohibiciones; la entidad encargada de inspeccionar, vigilar y controlar lo aquí ordenado, será la Superintendencia de Industria y Comercio.</u></p>	<p>Se reenumera. La SIC es la entidad competente para ejercer estas funciones sobre las disposiciones específicas de este proyecto de ley.</p>
<p><b>Artículo 14. Separación patrimonial.</b> Los criptoactivos que se intercambien a través de las plataformas de intercambio de criptoactivos no harán parte de los bienes de los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos; ni constituirán prenda general de sus acreedores y estarán excluidos de la masa de bienes que pueda conformarse para efectos de cualquier procedimiento mercantil o de cualquier otra acción que pudiera afectarlos.</p>	<p><b>Artículo 13. Separación patrimonial.</b> Los criptoactivos que intercambien <u>los usuarios</u> a través de las <u>PIC</u> no harán parte de los bienes de estas, ni constituirán prenda general de sus acreedores y estarán excluidos de la masa de bienes que pueda conformarse para efectos de cualquier procedimiento mercantil o de cualquier otra acción que pudiera afectarlos.</p>	<p>Se reenumera</p>

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
	Los residentes colombianos que tengan criptoactivos en su patrimonio a 31 de diciembre de cada año gravable deberán declararlos en su declaración de renta anual.	Se adopta la claridad dada por la DIAN en concepto oficio 020733/18 relacionada con el tratamiento de los criptoactivos en el patrimonio de los usuarios
<p><b>Artículo 15. Mecanismo exploratorio de regulación (sandbox) para Plataformas de intercambio de Criptoactivos (PIC).</b> Dentro de los doce (12) meses siguientes a partir de la promulgación de la presente ley, el Gobierno Nacional, en cabeza de la Superintendencia Financiera, pondrá en marcha sandboxes que permitan a los prestadores de servicios de intercambio de Criptoactivos probar productos, servicios y soluciones innovadoras en un ambiente monitoreado por la Superintendencia Financiera. Cada prueba tendrá una duración máxima de un año.</p> <p>Cada sandbox será supervisado por la Superintendencia Financiera, y podrá contar con la participación de otras autoridades administrativas pertinentes al objeto de la prueba, de representantes de los consumidores y de otros participantes que no se restrinjan a prestadores de servicios de intercambio de criptoactivos.</p> <p>Sin perjuicio de otros aspectos, en los sandboxes se evaluará el diseño, funcionamiento técnico, mantenimiento, facilidad de utilización, seguridad de los datos, implementación y gestión de riesgos de los participantes con los que operará cada PIC en concreto.</p> <p>Para el desarrollo de los sandboxes, se atenderán los estándares internacionales sobre la materia, y se garantizarán los derechos de los consumidores desde la fase de diseño.</p>	<p><b>Artículo 14. Mecanismo exploratorio (sandbox) para Plataformas de intercambio de Criptoactivos (PIC).</b> El Gobierno nacional, pondrá en marcha sandboxes que permitan a las PIC probar productos, servicios y soluciones innovadoras en un ambiente monitoreado por la entidad que determine el Gobierno nacional. Cada prueba tendrá una duración máxima de un (1) año.</p> <p>Cada sandbox será supervisado por la <b>entidad designada por el Gobierno nacional</b>, y podrá contar con la participación de otras autoridades administrativas pertinentes al objeto de la prueba, de representantes de los consumidores y de otros participantes que no se restrinjan a las PIC.</p> <p>Sin perjuicio de otros aspectos, en los sandboxes se evaluará el diseño, funcionamiento técnico, mantenimiento, facilidad de utilización, seguridad de los datos, implementación y gestión de riesgos de los participantes con los que operará cada PIC en concreto.</p> <p>Para el desarrollo de los sandboxes, se atenderán los estándares internacionales sobre la materia, y se garantizarán los derechos de los consumidores desde la fase de diseño.</p> <p>Se hará uso de los mecanismos que ya están en nuestra legislación para fortalecer esta herramienta como el artículo 5 de la Ley 2069 de 2020 de emprendimiento reglamentado por el decreto 1732 de 2020 o aquellas que la modifiquen, sustituyan o adicionen.</p>	Se actualiza dado que este piloto ya se realizó, y se deja la posibilidad abierta para adelantar nuevos pilotos en el futuro.
<p><b>Artículo 16. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 15. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	Sin modificaciones

**6. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS**

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa. “Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

(...)

- a) *Beneficio particular:* aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista

de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado;

- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión;*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:*
- a) **Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.**
- b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*
- c) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*
- d) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*
- e) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.*
- f) *Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...). (Subrayado y negrilla fuera de texto).*

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no existen circunstancias que

podieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a) del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

### PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia positiva y solicitamos a la Plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo debate al Proyecto de ley número 139 de 2021 Cámara, por la cual se regulan los Servicios de Intercambio de Criptoactivos ofrecidos a través de las Plataformas de Intercambio de Criptoactivos.

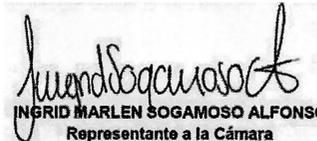
De los Honorables Representantes,



JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO  
Representante a la Cámara  
Departamento del Valle



CRISTÓBAL CAICEDO ANGULO  
Representante a la Cámara  
Polo Democrático



INGRID MARLEN SOGAMOSO ALFONSO  
Representante a la Cámara  
Partido Conservador

### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 139 DE 2021 CÁMARA

*por la cual se reconocen las Plataformas de Intercambio de Criptoactivos (PIC) que ofrecen servicios de Intercambio de estos activos virtuales, se crea un marco regulatorio y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia  
DECRETA

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto reconocer en el ordenamiento jurídico colombiano a las Plataformas de Intercambio de Criptoactivos, conocidas como *exchanges*, nacionales o extranjeras, que ofrecen servicios de Intercambio de estos activos virtuales en su territorio, y establecer el marco regulatorio mínimo general para obtener ese reconocimiento.

**Artículo 2º. Definiciones.** Para efectos de la presente ley, en singular o plural, se entiende como:

- a. **Criptoactivos:** Son considerados como bienes inmateriales o incorpóreos susceptibles de ser valorados, forman parte del patrimonio y pueden conducir a la

obtención de una renta. Si bien no es una moneda reconocida y, por ende, no tiene un poder liberatorio ilimitado, es claro que los criptoactivos son reconocidos como un activo. Activo que, por su naturaleza, y para efectos fiscales, será considerado como un activo Intangible.

Criptoactivos es el término genérico para activos criptográficamente seguros, cuyo uso o propiedad es frecuentemente registrado en una cadena de bloques (blockchain) conocida como un libro público de contabilidad (distributed ledger), cuyo objeto principal es realizar transacciones de manera rápida, segura y sin ningún intermediario.

**b. Servicios de Intercambio de Criptoactivos:** Son algunos de los siguientes

- i. Administración de plataformas de intercambio de los criptoactivos.
- ii. Provisión de servicios de custodia y/o almacenamiento de los criptoactivos.
- iii. Intercambio o transferencia entre criptoactivos y moneda fiduciaria, o entre uno o más criptoactivos.
- iv. os servicios complementarios o análogos relacionados con los numerales i, ii y iii.

**c. Plataformas de Intercambio de Criptoactivos (PIC):** Son aplicaciones o interfaces informáticas, páginas de Internet o cualquier otro medio de comunicación electrónica o digital, conocidas como exchanges, a través de las cuales se brindan los servicios de Intercambio de Criptoactivos o servicios de pago.

**d. Registro Único de PIC (RUPIC).** Es un registro público electrónico administrado por la Superintendencia de Industria y Comercio cuyo objetivo es permitir que cualquier persona pueda acceder a la información que se encuentre publicada en dicho registro, y verificar que las plataformas de servicios de Intercambio de Criptoactivos como titulares se encuentren debidamente registradas con el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta ley.

**e. Manual de Procesos de las PIC:** Documento que contiene el instructivo desarrollado por la plataforma de intercambio de criptoactivos, de acuerdo con sus procedimientos y políticas internas.

**f. Sandbox:** Mecanismo exploratorio que permite realizar experimentos en relación con el procedimiento y funcionamiento operativo de las Plataformas de Intercambio de Criptoactivos en un entorno controlado y bajo la entidad que determine el Gobierno nacional.

**Artículo 3°. Autonomía de negociación de los criptoactivos.** Los criptoactivos son negociables directamente por sus propietarios. El funcionamiento de los distintos criptoactivos, sus reglas, valores y

demás aspectos propios de los criptoactivos 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.

**Artículo 4°. Requisitos.** Las PIC, nacionales o extranjeras, deben dar cumplimiento a los siguientes requisitos:

- a. Estar constituido como sociedad comercial o como una entidad extranjera del mismo grupo económico y vinculada jurídicamente a la PIC domiciliada en el territorio nacional y debidamente inscrita en el registro mercantil.
- b. Contemplar dentro de su objeto social la realización de las actividades calificadas como Servicios de Intercambio de Criptoactivos.
- c. Establecer y mantener un programa de seguridad informática que asegure la disponibilidad y funcionalidad de sus sistemas informáticos, protegiendo dichos sistemas y toda información almacenada en los mismos, del acceso, uso y manipulación no autorizado, lo anterior de conformidad a las instrucciones que para el efecto imparta el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTic).
- d. Adoptar medidas de control orientadas a detectar y prevenir el lavado de activos y la financiación del terrorismo.
- e. Registrarse en el RUPIC ante la Superintendencia de Industria y Comercio con el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley.
- f. Reportar a la Unidad de Información y Análisis Financiero la información que de manera general o particular le sea requerida, en los términos de la Ley 526 de 1999, y aquellas que le modifiquen o adicionen.
- g. Dar cumplimiento a las normas de protección de los consumidores y a las normas de datos personales contenidos en las Leyes 1480 de 2011 y 1581 de 2012 y disposiciones complementarias.
- h. Implementar medidas de Conocimiento del Cliente y de Debida Diligencia de Cliente.
- i. Contar con un Registro de Operaciones.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional reglamentará los literales C, E e I, dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

**Artículo 5°. Divulgación de información sobre riesgos.** Las PIC que ofrecen servicios de intercambio de criptoactivos al momento de establecer relación contractual con los Consumidores, deben revelar en forma clara y escrita, en idioma español, todos

los riesgos materiales asociados con sus servicios y con los Criptoactivos en general, incluyendo como mínimo lo siguiente:

- a. Los Criptoactivos no son considerados moneda de curso legal.
- b. Las transacciones con Criptoactivos son irreversibles, y en consecuencia, las pérdidas derivadas a sus operaciones, no son recuperables.
- c. Las transacciones con Criptoactivos únicamente se consideran efectuadas cuando estas han quedado anotadas en el registro de la PIC o un registro público, que no necesariamente coinciden con la fecha y hora en que el Consumidor inicie la transacción.
- d. El valor de los Criptoactivos depende de la oferta y demanda en el mercado de cada tipo de criptoactivo. La volatilidad e imprevisibilidad del precio de los distintos Criptoactivos pueden resultar en ganancias o pérdidas significativas, parciales o totales, en cualquier periodo de tiempo determinado.
- e. Las funciones de supervisión estatal sobre el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley, no implican certificación o garantía sobre los riesgos inherentes a las operaciones con Criptoactivos incluidas en el presente artículo, ni sobre la solvencia o validación de los distintos intervinientes en la operación.

**Parágrafo.** Las PIC deberán dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en el artículo 50 de la Ley 1480 de 2011, en lo que resulte aplicable a las operaciones de intercambio de Criptoactivos.

**Artículo 6°. Registro Único de Plataformas de Intercambio de Criptoactivos (RUPIC).** Créase el Registro Único de Plataformas de Intercambio de Criptoactivos (RUPIC), el cual tiene por objeto inscribir a Plataformas que presten los servicios establecidos en el artículo 2 de la presente ley.

**Artículo 7°. Sistema de detección y prevención.** Las PIC deben adoptar medidas para detectar y prevenir actividades delictivas.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional reglamentará la materia dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

**Artículo 8°. Prohibiciones.** Las PIC tienen prohibido:

- a. Transferir a cualquier título, prestar o gravar los Criptoactivos o cualquier otro recurso de propiedad de los consumidores, almacenado por la PIC, sin que medie autorización expresa del consumidor.
- b. Desarrollar toda clase de actividad comercial de mercadeo en red o multinivel con criptoactivos, así como la intermediación financiera de los mismos. Igualmente,

no podrán permitir que se lleve a cabo la distribución mercantil de criptoactivos mediante actividades de mercadeo en red o multinivel o similares.

- c. Abstenerse de realizar cualquier conducta que lleve a la captación masiva de recursos del público

**Artículo 9°. Seguridad informática.** Las PIC deben establecer y mantener un programa de seguridad informática que garantice la disponibilidad y funcionalidad de los sistemas informáticos utilizados en la prestación de los Servicios de Intercambio de Criptoactivos, protegiendo los sistemas y los datos almacenados en estos del acceso no autorizado, uso o manipulación indebida. La política de seguridad informática debe abordar, como mínimo, lo siguiente:

- a. Seguridad de la información y de los sistemas informáticos.
- b. Controles de Acceso.
- c. Privacidad de la información y protección de datos personales en los términos de la Ley 1581 de 2012 y sus disposiciones complementarias.
- d. Planeación de capacidad y rendimiento.
- e. Control y monitoreo de los cambios implementados en los servicios prestados por los proveedores, si resulta aplicable.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional reglamentará la materia en el término de tres (3) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

**Artículo 10. Informes.** Las PIC deben presentar al MinTic un informe anual evaluando la disponibilidad, funcionalidad e integridad de los sistemas informáticos utilizados para la prestación de los Servicios de Intercambio de Criptoactivos, identificando los riesgos informáticos relevantes y evaluando la política de seguridad informática.

**Artículo 11. Manual de Procedimientos.** Las PIC deben contar con un manual de procedimientos en el cual establezcan como mínimo los siguientes procesos:

- a. Proceso de validación de cliente.
- b. Proceso de verificación de canales disponibles de depósitos y retiros en pesos colombianos.
- c. Proceso de canales de atención y comunicación de los consumidores, y trámite de las peticiones, quejas o reclamos que presenten los consumidores.
- d. Proceso para determinar los Criptoactivos disponibles para los consumidores en la PIC.

**Parágrafo.** La Superintendencia de Industria y Comercio contará con un término de dos (2) meses para decidir sobre la aprobación del manual.

**Artículo 12. Inspección, Vigilancia y Control.** En razón a que, de conformidad con las disposiciones

contenidas en la presente ley, se establece que las plataformas deben estar constituidas como sociedades comerciales, que se determina el cumplimiento de unos requisitos y el deber de registro, y se imponen unas prohibiciones; la entidad encargada de inspeccionar, vigilar y controlar lo aquí ordenado, será la Superintendencia de Industria y Comercio.

**Artículo 13. Separación patrimonial.** Los criptoactivos que intercambien los usuarios a través de las PIC no harán parte de los bienes de estas, ni constituirán prenda general de sus acreedores y estarán excluidos de la masa de bienes que pueda conformarse para efectos de cualquier procedimiento mercantil o de cualquier otra acción que pudiera afectarlos.

Los residentes colombianos que tengan criptoactivos en su patrimonio a 31 de diciembre de cada año gravable deberán declararlos en su declaración de renta anual.

**Artículo 14. Mecanismo exploratorio (sandbox) para Plataformas de intercambio de Criptoactivos (PIC).** El Gobierno nacional, pondrá en marcha sandboxes que permitan a las PIC probar productos, servicios y soluciones innovadoras en un ambiente monitoreado por la entidad que determine el Gobierno nacional. Cada prueba tendrá una duración máxima de un (1) año.

Cada sandbox será supervisado por la entidad designada por el Gobierno nacional, y podrá contar con la participación de otras autoridades administrativas pertinentes al objeto de la prueba, de representantes de los consumidores y de otros participantes que no se restrinjan a las PIC.

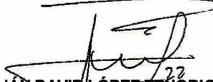
Sin perjuicio de otros aspectos, en los sandboxes se evaluará el diseño, funcionamiento técnico, mantenimiento, facilidad de utilización, seguridad de los datos, implementación y gestión de riesgos de los participantes con los que operará cada PIC en concreto.

Para el desarrollo de los sandboxes, se atenderán los estándares internacionales sobre la materia, y se garantizarán los derechos de los consumidores desde la fase de diseño.

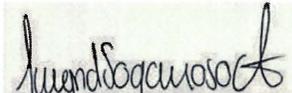
Se hará uso de los mecanismos que ya están en nuestra legislación para fortalecer esta herramienta como el artículo 5° de la Ley 2069 de 2020 de emprendimiento reglamentado por el Decreto número 1732 de 2020 o aquellas que la modifiquen, sustituyan o adicionen.

**Artículo 15. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

  
**JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Valle

  
**CRISTÓBAL CAICEDO ANGULO**  
 Representante a la Cámara  
 Polo Democrático

  
**INGRID MARLEN SOGAMOSO ALFONSO**  
 CÁMARA DE REPRESENTANTES

**COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE**  
**SUSTANCIACIÓN**

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE**

Bogotá, D.C., 10 de noviembre de 2022

Autorizo la publicación del presente informe de ponencia para segundo debate, el pliego de modificaciones y el texto que se propone para segundo del Proyecto de Ley No. 139 de 2021 Cámara "POR LA CUAL SE REGULAN LOS SERVICIOS DE INTERCAMBIO DE CRIPTOACTIVOS OFRECIDOS A TRAVÉS DE LAS PLATAFORMAS DE INTERCAMBIO DE CRIPTOACTIVOS".

La ponencia para segundo debate fue firmada por los Honorables Representantes JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO (COORDINADOR PONENTE), CRISTÓBAL CAICEDO ANGULO E INGRID MARLEN SOGAMOSO ALFONSO.

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 – 661 / 10 de noviembre de 2022, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.



**RAUL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN**  
 Secretario

**CONTENIDO**

Gaceta número 1423 - Martes, 15 de noviembre de 2022  
 CÁMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
informe de ponencia para primer debate y texto propuesto del Proyecto de ley número 231 de 2022 Cámara, por medio de la cual se promueve el uso y aprovechamiento económico de la infraestructura deportiva, recreativa, de actividad física y cultural...	1
Informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado en primer debate en sesión ordinaria de la Comisión Quinta del Proyecto de ley número 115 de 2022 de la Cámara de representantes, por medio de la cual se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones. ....	4
Informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 139 de 2021 Cámara, por la cual se regulan los Servicios de Intercambio de Criptoactivos ofrecidos a través de las Plataformas de Intercambio de Criptoactivos.....	14