



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 206

Bogotá, D. C., lunes, 3 de marzo de 2025

EDICIÓN DE 38 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 504 DE 2025
CÁMARA

por medio de la cual se reforma el Sistema de
Créditos para facilitar la reactivación empresarial
en Colombia.

Bogotá, D. C., a de febrero de 2025

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto: Radicación Proyecto de Ley número
504 de 2025, por medio de la cual se reforma el
Sistema de Créditos para facilitar la reactivación
empresarial en Colombia.**

Respetado Secretario,

En mi condición de Representante a la Cámara
y de conformidad con las facultades conferidas
con el artículo 150 de la Constitución Política de
Colombia, me permito someter a consideración de
la Honorable Cámara de Representantes el siguiente
proyecto de ley, *por medio de la cual se reforma el
Sistema de Créditos para facilitar la reactivación
empresarial en Colombia.*

Cordialmente,

RUTH AMELIA CAYCEDO ROSERO
Representante a la Cámara
Departamento de Nariño

PROYECTO DE LEY NÚMERO 504 de 2024
CÁMARA

por medio de la cual se reforma el Sistema de
Créditos para facilitar la reactivación empresarial
en Colombia.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1º. Objeto. El objeto de esta ley
es reformar el sistema de créditos y préstamos
en Colombia con el fin de facilitar el acceso al
financiamiento para las micro, pequeñas y medianas
empresas (MiPymes) y otros actores económicos
afectados por las crisis económicas y sociales,
promoviendo su reactivación y fortalecimiento.

Artículo 2º. Principios rectores. La reforma al
sistema de créditos y préstamos deberá basarse en
los siguientes principios:

1. Accesibilidad: Facilitar el acceso al
financiamiento para los sectores económicos
vulnerables.

2. Equidad: Garantizar condiciones de crédito
justas y transparentes para todas las empresas,
independientemente de su tamaño.

3. Sostenibilidad: Fomentar prácticas
financieras que apoyen el desarrollo económico a
largo plazo.

4. Inclusión financiera: Promover el acceso
de todos los actores económicos, especialmente las
MiPymes, a servicios financieros formales.

Artículo 3°. *Ámbito de Aplicación.* Esta ley será aplicable a todas las entidades financieras, bancos, cooperativas de crédito, instituciones de microfinanzas y otros actores del sector financiero que otorguen créditos y préstamos en Colombia.

CAPÍTULO II

Reformas al acceso a créditos y préstamos

Artículo 4°. *Simplificación de los requisitos crediticios.* Las entidades financieras deberán simplificar los requisitos de los créditos para las MiPymes, eliminando barreras burocráticas innecesarias y facilitando la presentación de documentación. Las entidades deberán implementar procesos de aprobación ágiles y con menor carga administrativa.

Artículo 5°. *Creación de líneas de crédito preferenciales para la reactivación empresarial.* El Gobierno nacional, a través de la Banca de Desarrollo y Entidades Financieras Públicas, establecerá líneas de crédito con tasas de interés preferenciales y plazos más largos para apoyar la reactivación de las MiPymes. Estas líneas de crédito deberán enfocarse en sectores estratégicos para la recuperación económica del país.

Artículo 6°. *Reestructuración y refinanciación de créditos existentes.* Las entidades financieras deberán ofrecer programas de reestructuración y refinanciación de créditos para empresas que hayan tenido dificultades en el pago de sus obligaciones financieras debido a situaciones adversas. Esto incluirá la posibilidad de extender plazos y modificar las condiciones de pago sin penalizaciones adicionales.

Artículo 7°. *Establecimiento de garantías y seguros crediticios para MiPymes.* El Gobierno Nacional a través del Fondo Nacional de Garantías respaldará hasta un 30% del valor de los créditos solicitados por las MiPymes que no cuenten con los activos suficientes para garantizar el préstamo. Además, se promoverá la creación de seguros de crédito específicos para mitigar el riesgo de los préstamos.

Artículo 8°. *Fomento de la digitalización de servicios financieros.* Se fomentará el uso de plataformas digitales para la solicitud de créditos y la gestión de préstamos, especialmente para las MiPymes ubicadas en zonas rurales o en áreas con acceso limitado a servicios financieros tradicionales.

CAPÍTULO III

Promoción de la inclusión financiera y educación crediticia

Artículo 9°. *Promoción de la inclusión financiera.* Las entidades financieras deberán desarrollar productos crediticios accesibles y adecuados para las empresas informales y las MiPymes, que tradicionalmente han tenido dificultades para acceder al crédito formal. El Gobierno nacional incentivará la inclusión de estas empresas a través de programas de financiamiento dirigidos a la formalización.

Artículo 10. *Creación de programas de educación financiera.* El Gobierno nacional, en colaboración con las entidades financieras, establecerá programas de educación financiera para las MiPymes. Estos programas deben abordar temas como la gestión eficiente del crédito, la planificación financiera, el manejo de flujos de caja y el uso adecuado de las líneas de crédito disponibles.

Artículo 11. *Fomento a las Cooperativas de Ahorro y Crédito.* El Gobierno nacional promoverá la creación de más cooperativas de ahorro y crédito en áreas rurales y urbanas, con el objetivo de aumentar el acceso al financiamiento de las pequeñas empresas y fomentar el ahorro dentro de las comunidades locales.

CAPÍTULO IV

Mejoras en la regulación del sector financiero

Artículo 12. *Supervisión y transparencia de las entidades financieras.* Las entidades financieras deberán asegurar la transparencia en los procesos de crédito, estableciendo políticas claras sobre las tasas de interés, las condiciones de los préstamos y los cargos adicionales. La Superintendencia Financiera de Colombia supervisará y evaluará de manera constante la efectividad de las reformas.

Artículo 13. *Regulación de las tasas de interés.* El Gobierno nacional, en coordinación con la Superintendencia Financiera, podrá establecer un techo máximo de tasas de interés aplicables a los créditos otorgados a MiPymes, con el fin de evitar prácticas abusivas que dificulten el acceso al financiamiento.

Artículo 14. *Medición de impacto económico y social.* El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con la Superintendencia Financiera realizará un seguimiento y evaluación anual de los resultados de las reformas al sistema de créditos y préstamos, con el fin de medir su impacto económico y social en las MiPymes y en la reactivación empresarial.

CAPÍTULO V

Fomento iniciativas de créditos verdes y sostenibles

Artículo 15. *Créditos Verdes y Sostenibles.* El Gobierno nacional incentivará a las entidades financieras a crear líneas de créditos verdes y sostenibles, que brinden financiamiento a empresas que desarrollen proyectos de sostenibilidad ambiental, incluyendo el uso de energías renovables, la gestión adecuada de residuos y la implementación de tecnologías limpias.

Artículo 16. *Inclusión de Criterios Ambientales y Sociales en los Créditos.* Se fomentará la inclusión de criterios ambientales, sociales y de gobernanza (ESG) en los procesos de otorgamiento de créditos, de manera que las empresas puedan acceder a condiciones preferenciales si cumplen con estándares de responsabilidad social y ambiental.

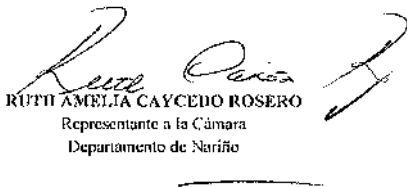
CAPÍTULO VI

Disposiciones finales

Artículo 17. Financiación del Sistema. El Gobierno nacional dispondrá de los recursos necesarios para la implementación de esta ley, a través de asignaciones presupuestarias dentro del Presupuesto General de la Nación.

Artículo 18. Reglamentación. El Gobierno nacional reglamentará la implementación de la presente ley un término no superior a seis (6) meses luego de su promulgación.

Artículo 19 Vigencia y Derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las leyes que le sean contrarias.



RUTH AMELIA CAYCEDO ROSEÑO
Representante a la Cámara
Departamento de Nariño

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La situación económica y social de Colombia ha sido impactada profundamente por diversas crisis, especialmente por los efectos derivados de la pandemia del COVID-19. La reactivación económica, especialmente para las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes), es uno de los desafíos más grandes del país. Las MiPymes representan el 99% de las empresas en Colombia y constituyen una parte fundamental del empleo y la economía; generando cerca del 79% del empleo formal en el país. Sin embargo, muchas de estas empresas enfrentan barreras significativas para acceder al financiamiento, lo que impide su crecimiento y supervivencia.

En este contexto, este proyecto de ley es esencial para incentivar la inversión, mejorar la competitividad y promover un crecimiento económico sostenible.

Impacto de la pandemia en la economía colombiana

La crisis derivada de la pandemia del COVID-19 afectó gravemente la economía de Colombia, provocando una caída del **6.8%** en el Producto Interno Bruto (PIB) en 2020, según datos del **Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)**. Esto tuvo un impacto negativo especialmente en sectores como la manufactura, el comercio y los servicios, donde las MiPymes están predominantemente ubicadas.

La situación empeoró con la interrupción de las cadenas de suministro, el cierre de comercios y la falta de inversión. Aunque la recuperación se está produciendo, los efectos de la crisis aún son palpables, y muchas pequeñas empresas siguen luchando por mantenerse a flote debido a la escasez de recursos y la dificultad para acceder al crédito.

Relevancia de las MiPymes en la economía colombiana

Las MiPymes son fundamentales para la economía de Colombia, representando aproximadamente el 99% de las empresas del país y generando el 70% del empleo. Sin embargo, a pesar de su importancia, enfrentan dificultades estructurales, como el acceso limitado a crédito, altas tasas de interés, y un sistema financiero tradicional que no está diseñado para sus necesidades específicas.

Las MiPymes requieren de un entorno financiero más inclusivo y flexible para sobrevivir y prosperar, especialmente en el contexto de recuperación postpandemia.

El sistema financiero colombiano está compuesto por diversos actores que incluyen bancos comerciales, cooperativas, entidades de microfinanzas, fondos de pensiones, compañías de seguros, y entidades públicas. Sin embargo, la **banca tradicional** tiende a centrarse en los grandes clientes y en los sectores más consolidados, dejando a las MiPymes con acceso limitado a financiamiento.

En cuanto a la **inclusión financiera**, según el **Informe de Inclusión Financiera 2020 de la Superintendencia Financiera de Colombia**, el **47.9%** de los colombianos no tiene acceso formal a servicios financieros. Esta exclusión financiera se agrava en las zonas rurales y en las MiPymes informales, que no cuentan con acceso a crédito.

Condiciones para el acceso al crédito en Colombia

En general, las entidades financieras colombianas exigen altas tasas de interés y garantías para otorgar créditos. Las MiPymes, al carecer de activos tangibles y con un historial crediticio limitado, suelen enfrentar condiciones desfavorables, como:

- **Altas tasas de interés** que rondan entre el **18% y el 30% anual** en muchos casos, lo que dificulta la viabilidad de los créditos para las MiPymes.
- **Requisitos estrictos** de garantías, lo que deja fuera de acceso a aquellas empresas que no cuentan con activos tangibles suficientes.
- **Burocracia excesiva** y demoras en los trámites, lo que agrava la situación de las empresas que necesitan acceso urgente al financiamiento.

Según el **Informe de Crédito a las MiPymes del Banco de la República**, solo el **15%** de las MiPymes colombianas tiene acceso a crédito formal, lo que demuestra la falta de financiamiento adecuado para este sector clave de la economía. Esto se debe en parte a la falta de productos financieros diseñados específicamente para las MiPymes y a las limitadas opciones de crédito que existen fuera del sistema bancario tradicional.

Es por esto que el proyecto de ley tiene como objetivo principal **mejorar el acceso al crédito** para las MiPymes, simplificando los procesos y creando líneas de crédito accesibles, con **tasas de interés**

preferenciales y condiciones más **flexibles**. Entre los objetivos específicos de la ley, se incluyen:

1. **Facilitar el acceso a financiamiento** para las MiPymes a través de líneas de crédito con condiciones preferenciales.

2. **Crear productos financieros específicos** para las MiPymes que incluyan garantías accesibles y seguros crediticios.

3. **Reducir las tasas de interés** aplicables a los préstamos destinados a las MiPymes.

4. Simplificar los procesos administrativos y mejorar la transparencia en el otorgamiento de créditos.

5. **Incentivar la creación de productos financieros digitales** que lleguen a las MiPymes en zonas rurales y remotas.

Beneficios

Incremento en la productividad: Al facilitar el acceso al crédito, las MiPymes podrán invertir en innovación, en la compra de maquinaria y equipos, y en la capacitación de su personal, lo que impulsará su productividad.

Fomento a la creación de empleo: Al fortalecer a las MiPymes, se contribuirá a la creación de nuevos puestos de trabajo, especialmente en sectores estratégicos para la reactivación económica.

Diversificación de la economía: El crédito facilitará la diversificación de las actividades económicas de las MiPymes, fomentando la creación de nuevas empresas en sectores emergentes y sostenibles.

Reducción de la informalidad: La mejora en el acceso al crédito formal fomentará la formalización de muchas empresas informales, contribuyendo a la base tributaria del país y a la integración de las empresas en el sector económico formal.

Beneficios Sociales

Mejora de la calidad de vida: Al mejorar las condiciones de las MiPymes, se potenciará la generación de empleo y el aumento de ingresos, lo que repercutirá directamente en la calidad de vida de los trabajadores.

Reducción de la pobreza: Al fortalecer las MiPymes, se contribuirá a la disminución de la pobreza, especialmente en las zonas rurales donde estas empresas tienen un alto impacto social.

Inclusión financiera: El acceso a créditos más accesibles fomentará la inclusión financiera, permitiendo que más personas y empresas participen en la economía formal.

Estadísticas sobre el Otorgamiento de Crédito a MiPymes en Colombia

Según los datos de la Superintendencia Financiera de Colombia:

- El **20% de las MiPymes** en Colombia solicitó crédito en 2020, y solo el 15% de ellas consiguió financiamiento.

- El **70% de los emprendedores** no tiene acceso a crédito bancario formal debido a la falta de garantías, historial crediticio, o la excesiva burocracia.

- En 2020, la **banca colombiana** otorgó aproximadamente **\$9 billones de pesos** en créditos a las MiPymes, un monto insuficiente para cubrir la demanda existente.

Contexto Internacional

- México:** A través del Instituto Nacional del Emprendedor (Inadem), México ha implementado programas de financiamiento con tasas preferenciales para las MiPymes, incluyendo garantías estatales para los préstamos.

- Chile:** Chile tiene programas de Créditos Corfo (Corporación de Fomento de la Producción) que facilitan el acceso a crédito a pequeñas empresas, con tasas de interés bajas y garantías parciales.


Comparación países desarrollados

- Alemania:** En Alemania, el **KfW Bank** ofrece créditos con tasas preferenciales a las pequeñas y medianas empresas, favoreciendo su crecimiento y expansión.

- España:** España ha implementado la Ley de Apoyo a los Emprendedores, que facilita la financiación a través de líneas de crédito específicas para pymes, con menores tasas de interés y menos requisitos.

CONFLICTO DE INTERÉS

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


RUTH AMELIA CAYCEDO ROSERO
Representante a la Cámara
Departamento de Nariño

SECRETARÍA GENERAL

BOGOTÁ, D.C., el 19 de Febrero del año 2025

Se hizo presente en este despacho el Proyecto de Ley Acta Legislativa

N.º 504 Con su correspondiente

Resolución de Fideicomiso

H. P. Ruth Amelia Caycedo Rosero

Carretera 7 N.º 8 - 68 Ed. Nuevo del Congreso - PBX: (+57) 60 1 3904050 - Email: ruth.caycedo@congreso.gov.co
Bogotá D.C.

SECRETARÍA GENERAL

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 510 DE 2025
CÁMARA**

por la cual se regulan los proveedores de servicios de activos virtuales (PSAV) y se dictan otras disposiciones.

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

Asunto: radicación proyecto de ley, por la cual se regulan los proveedores de servicios de activos virtuales (PSAV) y se dictan otras disposiciones.

Respetado Secretario,

De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículos 139 y 140 de la Ley 5a de 1992, presentamos ante la Honorable Cámara de Representantes el proyecto de ley, por la cual se regulan los proveedores de servicios de activos virtuales (PSAV) y se dictan otras disposiciones, iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previsto en el artículo 145 de la referida ley.

Solicitamos al señor Secretario se sirva a darle el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5a de 1992.



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 510 de 2025
CÁMARA**

por la cual se regulan los proveedores de servicios de activos virtuales (PSAV) y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

CAPÍTULO I

Objetivos y principios

Artículo 1º. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto promover la adopción de la tecnología *blockchain* y sus principales usos derivados en el país.

En desarrollo de lo anterior y en consideración a los usos actualmente adoptados por el mercado de la tecnología *blockchain* la ley también tiene por objeto regular los Proveedores de Servicios de Activos

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

CAPÍTULO II

Promoción de la tecnología *blockchain*

Artículo 2º. Apropiación e impulso de tecnologías TIC con *blockchain* El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), a través de la financiación del Fondo Único de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, diseñará e implementará estrategias para facilitar la apropiación y formación de la tecnología *blockchain* y DLT. Para ello, el Viceministerio de Transformación Digital diseñará una hoja de ruta que permita entender los demás casos de uso de esta tecnología y sus derivados, así como su aplicación en Colombia.

Artículo 3º. Formación para la innovación en tecnología *blockchain*. El Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) en conjunto con las Secretarías de Educación Departamentales, Distritales y Municipales podrán incorporar en sus programas de desarrollo de habilidades y capacidades tecnológicas en las modalidades de medio vocacional en donde el estudiante pueda obtener conocimientos y capacidades educativas, de formación en tecnología *blockchain* y análisis e implementación de casos de uso. El Sena deberá diseñar e implementar el programa de Formación en tecnología *blockchain*, que será transversal a los programas de formación en su oferta institucional y buscará el fomento de la identificación e implementación de nuevos casos de uso de la tecnología *blockchain*.

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

Parágrafo. Tanto el Sena como las instituciones educativas de educación superior podrán diseñar de igual forma, en el marco de su autonomía, programas de formación en materia de tecnología *blockchain* que estén dirigidos estratégicamente a promover

la adopción de nuevos usos de esta tecnología impulsados por la población que atiendan.

Artículo 4°. Estrategia de implementación.

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

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

Artículo 5°. Promoción por los municipios.

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

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

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

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

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

CAPÍTULO III

DEFINICIONES

Artículo 6°. Definiciones. Para los efectos de la presente ley, se consagran las siguientes definiciones:

a) Activo Virtual: es una representación digital de un valor o de un derecho que puede transferirse y almacenarse electrónicamente, mediante la tecnología de registro distribuido o una tecnología similar.

b) Forma Habitual y Profesional: se refiere a una persona que, dentro de cualquier periodo de 12 meses consecutivos, hubiere obtenido Ingresos Totales iguales o superiores a tres mil (3.000)

SMLMV por la prestación de Servicios sobre Activos Virtuales o mantener en tenencia Activos Virtuales iguales o superiores a cinco mil (5.000) SMLMV.

c) PSAV o Proveedores de Servicios de Activos Virtuales: se considera un PSAV, cualquier persona jurídica o natural, nacional o extranjera que realice o preste a terceros uno o más Servicios de Activos Virtuales de Forma Habitual y Profesional dirigidos a personas ubicadas dentro del territorio nacional.

d) PSAV Obligados: se refiere a los PSAV que cumplan cualquiera de los requisitos señalados a continuación, sin perjuicio de si se trata de una persona constituida o no de conformidad con las leyes de la República de Colombia:

i) Que se encuentran constituidas o tengan un establecimiento permanente en Colombia;

ii) Que estén obligadas a tributar en Colombia en virtud del régimen de entidades controladas del exterior o en virtud del régimen de presencia económica significativa en Colombia;

iii) Que publiciten o informen al público a través de cualquier medio que tienen una oficina o canal de atención físico, telefónico o de cualquier otra manera conlleven a terceros a entender que cuentan con una presencia en Colombia;

iv) Que utilicen cualquier dominio “.co” para llevar a cabo sus actividades u operaciones, o su sitio web esté dirigido a público ubicado en el territorio colombiano;

v) Que tengan acuerdos comerciales con terceros o subsidiarias o vinculadas que les permitan recibir localmente fondos u Activos Virtuales de residentes colombianos para la realización de las actividades u operaciones (o cualquier actividad similar de las que se conocen como servicios de rampa) sin que ello conlleve la obligación de quien presta el servicio de pago de inscribirse en el Registro de PSAV;

vi) Que efectúen publicidad dirigida a residentes en Colombia.

e) Servicios de Activos Virtuales: se consideran como tales los siguientes servicios u operaciones, de Forma Habitual y Profesional:

- Custodia y/o administración de Activos Virtuales, consistente en la guarda, depósito o control, por cuenta propia o de un tercero, de Activos Virtuales o de los medios de acceso a estos, en su caso en forma de claves criptográficas privadas;

- Gestión de plataformas de intercambio de los Activos Virtuales, consistente en la operación de uno o varios sistemas bilaterales o multilaterales que reúnen o permiten reunir, dentro del sistema y de conformidad con sus propias normas, intereses de adquisición y venta de Activos Virtuales;

- Intercambio de Activos Virtuales por moneda de curso legal o divisas, consistente en la celebración de contratos de compraventa de Activos

Virtuales, a cambio de dichos fondos, utilizando capital propio;

- Intercambio de Activos Virtuales por otros Activos Virtuales, consistente en la celebración de permuta de Activos Virtuales, a cambio de otros Activos Virtuales, utilizando capital propio;

- Ejecución de órdenes relacionadas con Activos Virtuales por cuenta de usuarios consistente en la celebración de acuerdos, por cuenta de sus usuarios, para la compra o venta de uno o varios Activos Virtuales;

- Colocación de Activos Virtuales consistente en la comercialización por cuenta y orden de un uno o varios usuarios;

- Recepción y transmisión de órdenes relacionadas con Activos Virtuales por cuenta de usuarios, consistente en la recepción de una orden de una persona de comprar o vender uno o varios Activos Virtuales, o de suscribir uno o varios Activos Virtuales, y la transmisión o ejecución de esa orden a un usuario o un tercero;

- Asesoramiento en materia de Activos Virtuales, consistente en proponer, hacer o comprometerse a hacer una recomendación personalizada a un usuario, bien a petición de dicho usuario, o a iniciativa del PSAV en relación con una o varias operaciones de Activos Virtuales o con su uso;

- Gestión de carteras de Activos Virtuales, consistente en la gestión discrecional e individualizada de carteras según mandato de los usuarios, cuando las carteras incluyan uno o más Activos Virtuales siempre que se realice por debajo de los umbrales establecidos para la captación masiva y habitual de recursos del público.

f) Registro de PSAV o Registro: Es un registro público electrónico administrado por las Superintendencias de Sociedades cuyo objetivo es registrar a los PSAV, y permitir que cualquier persona pueda acceder a la información de la PSAV. El Registro de PSAV tiene la finalidad de promover la transparencia y brindar a los usuarios de los PSAV la posibilidad de verificar los datos reportados a dicho registro.

g) Tecnología blockchain: Tecnología que permite validar, agrupar y almacenar datos de forma inmutable en un registro criptográfico distribuido. Funciona a través de una red de computadoras interconectadas (peer-to-peer) que procesan datos mediante mecanismos de consenso, garantizando seguridad, transparencia y distintos niveles de descentralización según su diseño. Sus aplicaciones abarcan desde la infraestructura para transacciones digitales hasta la tokenización de activos, el desarrollo de contratos inteligentes, la trazabilidad de bienes y la gestión de identidad, entre otros usos.

Parágrafo. La emisión de moneda de curso legal que realice el Banco de la República mediante el uso de tecnología *blockchain*, valores u otros activos financieros se seguirán rigiendo por las

disposiciones regulatorias aplicable a los mismos, atendiendo su naturaleza jurídica, tales como, la regulación expedida por la Junta Directiva del Banco de la República, la Ley 964 de 2005, y demás que sean concordantes.

Artículo 7°. Autonomía de negociación de los Activos Virtuales. Los Activos Virtuales son negociables directamente por sus propietarios. El funcionamiento de los distintos Activos Virtuales, sus reglas, precios y demás aspectos propios de los Activos Virtuales no son parte del alcance y objetivos de la presente ley y pertenecen al ámbito privado de los usuarios que, basándose en principios de libre mercado y de libre competencia, deben procurar por informarse de los riesgos inherentes a la negociación con activos de cualquier clase.

CAPÍTULO IV

Registro de los PSAV

Artículo 8°. Registro de Proveedores de Servicios con Activos Virtuales. Créase el Registro de Proveedores de Servicios de Activos Virtuales, que tendrá el carácter de registro público, a cargo de la Superintendencia de Sociedades, y que tendrá por objeto contar con un registro de los PSAV Obligados. El registro será un sistema de acceso público a la información que no sea de reserva y tendrá por objeto dar publicidad sobre los datos de los PSAV.

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

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

a) Personas naturales residentes en el país:

i) Nombre y apellido, tipo, número de documento de identidad y copia simple del documento de identidad;

ii) Nacionalidad, fecha y lugar de nacimiento;

iii) Estado civil;

iv) Registro Único Tributario o documento equivalente al registro tributario extranjero para personas residentes en el extranjero otorgada en el país de residencia o constitución, en caso de no contar con ninguna de las anteriores, se deberá acompañar copia simple de la constancia correspondiente o una opinión expedida por un abogado autorizado para ejercer en la respectiva jurisdicción en la que conste dicha situación;

v) Dirección de residencia y dirección en donde se realiza la actividad (dirección, municipio, departamento, país y código postal), tanto en el país como en el extranjero, si aplica;

vi) Número de teléfono, tanto en el país como en el extranjero, si aplica;

vii) Dirección de correo electrónico, el cual valdrá para efectos de cualquier notificación judicial o comercial que deba realizarse;

viii) Actividad laboral o profesional principal, en caso de que sea diferente a la prestación de Servicios sobre Activos Virtuales;

ix) Sitio web y/o nombre de usuario, a través de los que opera en redes sociales u otros medios, los cuales también podrán utilizarse para efectos de cualquier notificación judicial o comercial, en los términos que señale la ley procesal;

x) Identificar la o las actividades que realiza del literal (e) del artículo 2° de la presente ley.

b) Personas jurídicas residentes en el país o en el extranjero:

i) Denominación o razón social;

ii) Registro Único Tributario o documento equivalente al registro tributario extranjero para personas residentes en el extranjero otorgada en el país de residencia o constitución, en caso de no contar con ninguna de las anteriores, se deberá acompañar copia simple de la constancia correspondiente o una opinión expedida por un abogado autorizado para ejercer en la respectiva jurisdicción en la que conste dicha situación;

iii) Certificado de existencia y representación legal o copia simple del documento en el que conste su existencia así como sus estatutos sociales vigente con constancia de su inscripción en el Registro Público correspondiente a su jurisdicción;

iv) Identificación del representante legal y copia del documento de identificación nacional o extranjero;

v) Domicilio legal y domicilio en donde se realiza la actividad (dirección, municipio, departamento, país y código postal), tanto en el país como en el extranjero, si aplica;

vi) Número de teléfono, tanto en el país si lo tiene como en el extranjero, si aplica;

vii) Dirección de correo electrónico, el cual valdrá para efectos de cualquier notificación judicial o comercial que deba realizarse;

viii) Sitio web de la persona jurídica y/o nombre de usuario, a través de los que opera en redes sociales u otros medios, los cuales también podrán utilizarse para efectos de cualquier notificación judicial o comercial, en los términos que señale la ley procesal;

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

Parágrafo transitorio. Los PSAV podrán continuar prestando sus servicios hasta tanto entre

en funcionamiento el Registro de los PSAV. Una vez entre en funcionamiento deberán solicitar su inscripción en el Registro de los PSAV en un plazo no superior a doce (12) meses.

CAPÍTULO IV

Obligaciones de los PSAV

Artículo 9°. Requisitos y obligaciones. Sin perjuicio de lo señalado en el parágrafo del artículo 4° de esta Ley, los PSAV que adquieran la obligación de inscribirse en el Registro de PSAV con posterioridad al vencimiento de dicho plazo, deberán realizar dicha inscripción dentro del mes inmediatamente siguiente a que se verifique su condición de PSAV Obligado o la realización de Servicios de Activos Virtuales en Forma Habitual y Profesional. Para estar inscrito en el Registro de PSAV deberá cumplirse con los siguientes requisitos:

a) Estar debidamente constituido en su país de origen;

b) Contemplar dentro de su objeto social la realización de las actividades calificadas como Proveedores de Servicios de Activos Virtuales o la mención expresa de que pueden realizar cualquier acto similar;

c) Adoptar medidas de control apropiadas y suficientes, sobre las recomendaciones e instrucciones que expidan la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) y conforme con las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) para la realización de transacciones sobre Activos Virtuales localmente;

d) Mantener actualizado el Registro de los PSAV ante la Superintendencia de Sociedades con el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley;

e) Reportar a la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) la información que de manera general o particular le sea requerida, en los términos de la Ley 526 de 1999 y aquellas que la reglamenten, modifiquen o adicione;

f) Contar con políticas que permitan dar cumplimiento a las normas de protección de los usuarios y a las normas de datos personales contenidos en la Ley 1581 de 2012 y disposiciones complementarias;

g) Indicar claramente en su sitio web y en cualquier red social u otro medio relacionado con su actividad, incluyendo los materiales para su difusión y/o promoción, la siguiente leyenda: “*Denominación Social - Proveedor de Servicios de Activos Virtuales (PSAV) inscrito bajo el N. de fecha en el Registro de Proveedores de Servicios de Activos Virtuales de la Superintendencia de Sociedades.*”;

h) Contar con políticas orientadas a la prevención de manipulación de mercado de parte del PSAV, así como al manejo adecuado de información privilegiada de usuarios y terceros a los cuales tenga acceso en su condición de PSAV en virtud de lo señalado en el artículo 258 del Código Penal;

i) Proceso de atención y trámite de las peticiones, quejas o reclamos que presenten los usuarios; y,

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

Artículo 10. *Divulgación de información sobre riesgos.* Las PSAV Obligados que ofrecen servicios de intercambio de Activos Virtuales al momento de establecer relación contractual con los usuarios, deben revelar en forma clara y escrita, en idioma español, todos los riesgos materiales asociados con sus servicios y con los Activos Virtuales en general, incluyendo como mínimo lo siguiente:

a) Los Activos Virtuales no son considerados moneda de curso legal, salvo que así lo disponga el Banco de la República;

b) Las transacciones con Activos Virtuales son irreversibles y, en consecuencia, las pérdidas derivadas a de sus operaciones, no son recuperables;

c) El usuario adquirente será titular del Activo Virtual cuando se valide la transacción almacenada en la red pública o privada de cada Activo Virtual o en la base de datos que administre el PSAV para tal efecto, siendo esta última una fuente que debe ser auditable;

d) La volatilidad e imprevisibilidad del precio de los distintos Activos Virtuales pueden resultar en ganancias o pérdidas significativas, parciales o totales, en cualquier periodo de tiempo determinado;

e) El cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley, no implican certificación o garantía sobre los riesgos inherentes a las operaciones con Activos Virtuales incluidas en el presente artículo, ni sobre la solvencia o validación de los distintos intervinientes en la operación;

f) Los procedimientos de transparencia del PSAV.

Artículo 11. *Pedagogía en torno a los Activos Virtuales y los sistemas de intercambio.* Con el fin de mitigar el riesgo asociado a la brecha de conocimiento, el Gobierno nacional desarrollará e implementará cursos permanentes y actualizados de formación pedagógica digital en los Activos Virtuales, conforme al marco normativo vigente, de cara al avance de la economía global y los nuevos desarrollos e innovaciones.

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

Artículo 12. *Sistema de detección y prevención.* Las PSAV Obligados deben poner en marcha un

sistema de autocontrol y gestión del riesgo integral del lavado de activos, financiación del terrorismo y proliferación de armas de destrucción masiva en los términos establecidos por la Superintendencia de Sociedades.

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

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

Artículo 13. *Prohibiciones.* Los PSAV Obligados tienen prohibido:

a) Transferir a cualquier título, prestar o gravar los Activos Virtuales de los usuarios adquirentes, almacenado por la PSAV, sin que haya conocimiento del usuario adquirente;

b) Desarrollar toda clase de actividad comercial de mercadeo en red o multinivel a las que se refiere la Ley 1700 de 2013 con Activos Virtuales, así como, la intermediación financiera de los mismos. Igualmente, no podrán permitir que se lleve a cabo la distribución mercantil de Activos Virtuales mediante actividades de mercadeo en red o multinivel o similares.

Artículo 14. *Separación Patrimonial.* En concordancia con lo señalado en el numeral 8 del artículo 55 de la Ley 1116 de 2006, los Activos Virtuales y recursos de titularidad de usuarios que se encuentren en custodia de los PSAV no harán parte de los bienes de estos últimos y no constituirán prenda general de sus acreedores. Para efectos de facilitar la identificación de dichos recursos, los PSAV deberán implementar lo siguiente:

a) Asegurarse de que los Activos Virtuales o recursos de sus usuarios no sean usados en actividades propias, costos y gastos propios del PSAV ni en el cumplimiento de operaciones de otros usuarios, salvo autorización previa, clara y expresa del usuario;

b) Disponer y aplicar mecanismos orientados para la protección de los Activos Virtuales y el dinero de sus usuarios, cuando se encuentren bajo su custodia;

c) Los PSAV deberán realizar gestiones tendientes a ofrecer liquidez o disponibilidad de los Activos Virtuales para su entrega a sus titulares dentro de un plazo razonable y con ajuste

a la naturaleza del Activo Virtual o las operaciones celebradas sobre estos;

d) Poner a disposición de los usuarios canales fiables y verificables que permitan al usuario validar la existencia de los Activos Virtuales de su propiedad en la plataforma del PSAV.

Artículo 15. Comercialización y Promoción de Activos Virtuales. Ninguna persona, salvo los PSAV que se encuentren inscritos en el Registro de PSAV o los terceros con quienes estos contraten, podrá transmitir cualquier comunicación o mensaje, realizado personalmente o utilizando cualquier medio de comunicación, o en redes sociales, que esté destinado a, o tenga por efecto, iniciar, directa o indirectamente, la adquisición de Servicios de Activos Virtuales. La violación de lo anterior será considerado como una violación al régimen de protección de los derechos del consumidor. Se exceptúan de esto las actividades educativas, académicas o de actualización profesional o las actividades desplegadas por PSAV que no se dediquen a dicha actividad de Forma Habitual y Profesional respecto de los Servicios de Activos Virtuales respecto de sus propios servicios.

CAPÍTULO VI

Otras Disposiciones

Artículo 16. Régimen tributario. Las actividades, operaciones y servicios que involucren activos virtuales, deben ser declaradas de acuerdo con las disposiciones tributarias vigentes que resulten aplicables.

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

Artículo 17. De la vinculación del sistema financiero y asegurador frente a los PSAV. En aras de promover los canales formales que garanticen la trazabilidad de las operaciones y en aras de la protección de los usuarios, las entidades supervisadas por la Superintendencia Financiera de Colombia o de la Superintendencia de la Economía Solidaria podrán otorgar acceso a los PSAV a los servicios y productos que ofrecen. Para ello las entidades vigiladas y los PSAV generarán las medidas de debida diligencia conjunta necesarias para la apertura de productos y servicios financieros, así como la consecución de acuerdos comerciales en el desarrollo de soluciones relacionadas con Activos Virtuales.

En concordancia con anterior y con lo señalado en el literal (b) del artículo 2º de la Ley 1328 de 2009, las entidades sometidas a inspección y vigilancia de

la Superintendencia Financiera de Colombia y de la Superintendencia de la Economía Solidaria deberán:

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

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

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

Artículo 18. Sobre la bancarización de los PSAV. La solicitud de bancarización de un PSAV dará al interesado el derecho a que el Banco Agrario, le facilite el servicio y el acceso a los productos financieros.

Artículo 19. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO

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

Resulta necesario resaltar que la iniciativa no busca regular un mercado, ni tampoco regular la tecnología, así como tampoco reconocer como moneda oficial a los criptoactivos. Debe ser claro que el proyecto no genera un régimen que desplace las competencias propias de otros regímenes como

los financieros, de datos, de competencia, prevención de lavado de activos, entre otras. De tal manera que, si las actividades de los *exchanges* activan su aplicación por la naturaleza de la conducta o actividad, estos regímenes serán aplicables.

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

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

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

II. MARCO LEGAL

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

- **CONSTITUCIONALES**

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

- **LEGALES / REGLAMENTARIAS**

- Resolución número 314 de 2021 del 15 de diciembre de 2021, *por la cual se impone la obligación de reporte a la UIAF a las empresas o*

personas naturales que provean servicios de activos virtuales en Colombia.

III. JUSTIFICACIÓN

Generalidades sobre el mercado de activos virtuales. El presente proyecto de ley, *por la cual se regulan los Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (PSAV) y se dictan otras disposiciones.* Propone regular los Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (PSAV) en el país con el propósito de impulsar el desarrollo de esta industria generando un marco normativo integral que garantice la transparencia y la protección de los usuarios de Activos Virtuales; reforzar la implementación de mejores prácticas internacionales en materia de prevención del lavado de activos; promover la innovación tecnológica; y fomentar la colaboración público-privada para la consolidación del sector.

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

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

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

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

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

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

En general, “criptoactivo⁴” suele ser considerado un término sombrilla que agrupa diferentes tipos de representaciones digitales de un valor o de un derecho, emitidas por agentes privados⁵, criptográficamente⁶ seguros, que pueden transferirse o almacenarse electrónicamente mediante tecnologías de registro distribuido (i.e. *blockchain* o similares) (IMF, 2023; Proskalovich *et al.*, 2023). Al respecto, se debe resaltar que es un término sombrilla debido a que agrupa a tokens⁷ o fichas digitales como las criptomonedas, *stablecoins*, tokens o tokens de utilidad o consumo.

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

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

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

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

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

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

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

En el caso de los *exchanges* descentralizados, los usuarios intercambian criptoactivos de manera directa conectando sus billeteras a la plataforma

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

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

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

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

⁸ Tapscott, A. & Tapscott, D. (2017). *Financial Markets: How Blockchain Is Changing Finance*. Harvard Business Review. Disponible en: https://capital.report/Resources/Whitepapers/40f-c8a6a-cdbd-47e6-83f6-74e2a9d36ccc_finance_topic2_source2.pdf

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

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

De hecho se debe resaltar que los *exchanges* centralizados pueden prestar servicios muy amplios que involucran, incluso, a actores del ecosistema de innovación financiera en general. Los *exchanges* centralizados aceptan diversas formas de pago como transferencias bancarias, tarjetas de crédito, otros tipos de criptoactivos, proveedores de servicios de billeteras digitales, pasarelas de pago, entre otros¹⁰. Al respecto, se debe destacar que los servicios de custodia de billeteras suelen reducir los riesgos de ciberseguridad.

Clasificación de Activos Virtuales

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

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

Dentro de los criptoactivos fungibles¹² se encuentran las criptomonedas o *monedas virtuales*

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

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

Dinámicas del mercado de criptoactivos a nivel mundial y en Colombia

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

una plataforma o red blockchain; los tokens de seguridad que representan un valor real, como acciones o bienes raíces, y los tokens de recompensa que se le otorgan a los usuarios por participar en una plataforma o red blockchain.

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

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

¹² Dentro de los criptoactivos fungibles también se encuentran los tokens de utilidad definidos como aquellos que brindan acceso a un servicio o producto dentro de

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

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

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

inclusión y negociación de acciones de productos negociados en bolsa (ETF) de Bitcoin.

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

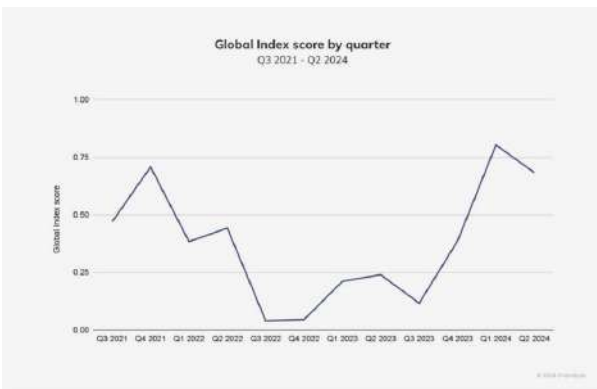
Gráfica 1. Capitalización del mercado y determinantes del precio en mercado crypto



Fuente: FSB (2023)

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

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



Fuente: Chainalysis (2024)

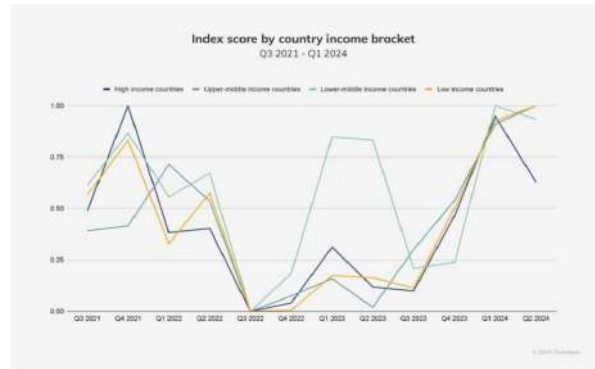
¹⁶ Financial Stability Board (FBS). (2023). IMF-FSB Synthesis Paper: Policies for Crypto-Assets. Disponible en: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/R070923-1.pdf>.

¹⁷ Para más información sobre este episodio puede encontrar información aquí.

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

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

Gráfica 3. Índice global de adopción por rango de ingreso



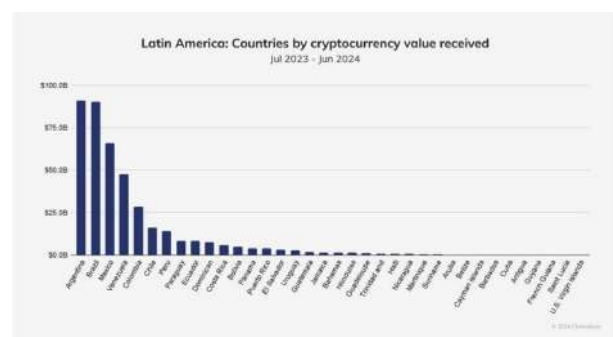
Fuente: Chainalysis (2024)

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

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

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

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



Fuente: Chainalysis (2024)

Respecto a Colombia, resulta pertinente mencionar que el país pasó de estar en el top 20 del

²⁰ *Ibid.*

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

Regulación de Activos Virtuales

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

Como resalta el *World Economic Forum* (2023)²¹, los retos frente a la regulación de los criptoactivos y los proveedores de servicios con criptoactivos se derivan de la naturaleza entre centralizada y descentralizada de los activos, los posibles impactos de la interacción entre esta industria y el sector financiero, la posible existencia de arbitrajes regulatorios como consecuencia de la falta de unidad entre los marcos regulatorios de diferentes jurisdicciones y las herramientas correcta para una adecuada supervisión. Sin embargo, también se llama la atención sobre el equilibrio que se debe guardar entre la mitigación de riesgos y los beneficios potenciales de una industria disruptiva que busca promover la competencia y la innovación.

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

Actualmente, Colombia no tiene un marco normativo específico que regule las transacciones con criptoactivos ni las compañías que ofrecen servicios con este tipo de activos. A pesar de la ausencia de regulación específica, estas transacciones están permitidas y las compañías que proveen servicios con criptoactivos no requieren de autorización para operar. Resulta necesario resaltar que sí existe una normatividad secundaria para los proveedores de servicios con activos virtuales y para

sus operaciones, lo cual en la práctica ha generado obligaciones de reporte y cumplimiento para este sector. Adicionalmente, las compañías dedicadas a la provisión de servicios deben cumplir con obligaciones de derecho comercial.

Sin embargo, la percepción de riesgos relacionados con el lavado de activos y la volatilidad de los criptoactivos han llevado a que los reguladores colombianos adopten enfoques de contención. En la práctica, este enfoque limita actualmente la interacción entre el sistema financiero tradicional y la industria cripto. Específicamente, el Banco de la República y la Superintendencia Financiera de Colombia han emitido pronunciamientos que limitan (e inclusive prohíben) la interacción entre el ecosistema de criptoactivos y el sistema financiero tradicional. Por otro lado, la Superintendencia de Sociedades y la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) han avanzado en generar *normatividad secundaria* enfocada en prevenir los riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo basado en las recomendaciones de GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional).

Frente a este último punto, se debe resaltar que en octubre de 2018, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) actualizó sus Recomendaciones para incluir actividades relacionadas con activos virtuales y proveedores de servicios de activos virtuales (PSAV). La Recomendación 15 exige que los PSAV estén regulados para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Posteriormente, GAFI emitió una Nota Interpretativa y una Guía para ayudar a las autoridades y entidades privadas a cumplir con estas regulaciones²².

Siguiendo los estándares GAFI, tanto la Superintendencia de Sociedades como la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) UIAF han definido los criptoactivos como “Activos Virtuales” y a las compañías que ofrecen servicios con estos activos como Proveedores de Servicios con Activos Virtuales (PSAV)²³. Ambas entidades han adoptado normatividad secundaria dirigida a los PSAV.

Del lado de la Superintendencia de Sociedades, se ha establecido enfocada en mitigar el riesgo de lavado de activos: PSAV deben aplicar el Régimen de Autocontrol y Gestión del Riesgo Integral LA/FT/FPADM; PSAV deben cumplir el proceso de Debida Diligencia Intensificada para conocer a su

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

²² GAFI (2021). Guía actualizada para un EBR. Activos Virtuales y PSAV. Disponible en: <https://biblioteca.gafilat.org/?p=337#:~:text=La%20Recomendaci%C3%B3n%2015%20revisada%20exige,y%20cumplir%20con%20estas%20regulaciones>.

²³ De acuerdo con la GAFI dentro de las actividades de los PSAV se encuentran: i). intercambio entre activos virtuales y moneda fiat; ii). intercambio entre una o más formas de activos virtuales; iii). transferencia de activos virtuales; custodia y/o administración de activos virtuales o instrumentos que permitan el control sobre activos virtuales; y participación y provisión de servicios financieros relacionados con la oferta de un emisor y/o venta de un activo virtual.

contraparte y ha determinado que los aportes de activos virtuales pueden ser considerados como aportes en especie para sociedades comerciales (Circular Externa número 100-000016 de 2021, modificando el Capítulo X de su Circular Básica Jurídica, Circular Externa número 100-000005 del 22 de noviembre de 2017). Por su parte, la UIAF fue proactiva en la emisión de la Resolución número 314 de 2021, no continuó con la misma fuerza regulatoria para cumplir con la Recomendación 15. Según el informe de GAFI sobre la implementación de la regulación 15 en 50 jurisdicciones a nivel mundial, existen diversos enfoques y niveles de cumplimiento destacando de registrar y regular completamente a los PSAV²⁴.

Consideraciones sobre el proyecto

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

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

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

²⁴ GAFI (2021). Guía actualizada para un EBR. Activos Virtuales y PSAV. Disponible en: <https://biblioteca.gafilat.org/?p=337#:~:text=La%20Recomendaci%C3%B3n%2015%20revisada%20exige,y%20cumplir%20con%20estas%20regulaciones>.

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

el punto de partida de este proyecto de ley es la definición de estos PSAV como “cualquier persona jurídica o natural, nacional o extranjera que realice o preste a terceros uno o más Servicios de Activos Virtuales de Forma Habitual y Profesional dirigidos a personas ubicadas dentro del territorio nacional”. Adicionalmente, frente a la definición de los “Servicios con Activos Virtuales” se incluyen los siguientes:

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

Esta definición permite incluir a diferentes segmentos de la industria de Activos Virtuales en la

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

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

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

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

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

En cuanto a la interacción entre las entidades vigiladas por la SFC y este ecosistema, el regulador

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

²⁷ *Ibidem*.

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

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

financiero ha buscado contener los posibles riesgos mediante la reiteración de que “esta Superintendencia no ha autorizado a ninguna entidad vigilada para custodiar, invertir, intermediar ni operar con tales instrumentos, como tampoco para permitir el uso de sus plataformas por parte de los participantes, en lo que se conoce como “Sistema de Monedas Virtuales”³⁰.

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

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

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

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

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

ii). No son dinero para efectos legales;

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

iv). No son efectivo ni equivalente a efectivo;

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

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

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

En resumen, los criptoactivos o activos virtuales no son, de acuerdo con las autoridades colombianas, moneda, dinero para efectos legales, divisa, efectivo,

³⁰ *Ibidem*.

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

medios de pago de curso legal con poder liberatorio ilimitado, activos financieros, propiedad de inversión en términos contables, no existe obligatoriedad de recibirlos como medio de pago, ni son, valores en los términos de la Ley 964 de 2005.

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

En línea con lo anterior, la Superintendencia Financiera de Colombia, realizó o un “proyecto piloto para realizar pruebas en la Arenera de operaciones de *cash-in* y *cash-out* en productos financieros de depósito a nombre de plataformas de criptoactivos”, que permite que, en un entorno controlado, las entidades vigiladas puedan realizar operaciones de depósito y retiro a nombre de plataformas de criptoactivos. Se presentaron 14 iniciativas, de las cuales 9 fueron aprobadas y 6 lograron la certificación temporal e iniciaron operaciones con sus respectivas alianzas. Este proyecto logró un mejor entendimiento de la industria, por parte del supervisor financiero y el comité liderado por la Presidencia de la República, así como por entidades como el Banco de la República, Superintendencia de Sociedades, DIAN, Superintendencia de Industria y Comercio y su relación y conexión con los servicios financieros tradicionales.

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

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

Se presentaron 14 iniciativas, de las cuales 9 fueron aprobadas y 6 lograron la certificación temporal e iniciaron operaciones con sus respectivas alianzas. Este proyecto logró un mejor entendimiento

de la industria, por parte del supervisor financiero y el comité liderado por la Presidencia de la República, así como por entidades como el Banco de la República, Superintendencia de Sociedades, DIAN, Superintendencia de Industria y Comercio y su relación y conexión con los servicios financieros tradicionales. El proyecto permitió fortalecer los estándares y cumplimiento normativo de las iniciativas aprobadas, en conjunto con la validación y gestión del proceso de *onboarding* y auditoría que corrieron las entidades vigiladas participantes para habilitar la operación, demostrando que la industria cumple con los requerimientos, que de forma voluntaria se implementaron.

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

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

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

Sobre este último punto, la iniciativa contempla el deber de los PSAV obligados a presentar de manera clara a sus usuarios los riesgos asociados con sus servicios y los Activos Virtuales en general desde el momento en que establecen una relación comercial con los usuarios, destacando, por ejemplo, que los Activos Virtuales no pueden ser considerados

³² Superintendencia Financiera de Colombia (SFC). Comunicado de prensa del 27 de junio de 2024 “Superfinanciera presenta balance del cierre del piloto en el que se probaron operaciones en productos de depósito a nombre de plataformas de criptoactivos” Disponible en: <https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/10102692/sala-de-prensacomunicados-de-prensa-comunicados-de-prensa-10102692/>.

moneda de curso legal en el país o el hecho de que es un mercado con altas volatilidades en el precio de distintos Activos Virtuales. Así mismo, en el proyecto de ley, se incluyen disposiciones relacionadas con la pedagogía en torno a los Activos Virtuales y a los sistemas de intercambio, con el propósito de cerrar la brecha de conocimiento sobre este mercado y sus actividades relacionadas.

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

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

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

Adicionalmente, el proyecto piloto no tiene incidencia en el marco regulatorio vigente aplicable a los criptoactivos, es decir, no cambia la asignación de responsabilidades en la información y manejo de riesgos de este tipo de transacciones ni puede entenderse como una autorización para que el sistema financiero utilice el ahorro del público para realizar este tipo de operaciones o que las plataformas Exchange queden bajo la supervisión de la SFC³⁴.

En otras palabras, la Superintendencia Financiera de Colombia ha sido clara en manifestar que el proyecto piloto en curso no modifica la normatividad en materia de criptoactivos, por lo que ni los consumidores ni los *exchanges* pueden esperar que, como resultado del espacio de pruebas, se emitan nuevas reglas que fomenten este mercado y otorguen seguridad jurídica a los participantes. Sin embargo, durante 2024, como se resaltó anteriormente,

finalizó formalmente este proyecto piloto mostrando un balance positivo y con la evidencia de que la industria de Activos Virtuales se encuentra en la capacidad de gestionar efectivamente los riesgos mencionados anteriormente así como establecer mecanismos para atender las solicitudes de los consumidores financieros.

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

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

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

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

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

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

debido a su conocimiento y experiencia frente a la gestión del riesgo de los PSAV.

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

Experiencia regulatoria

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

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

I. La Superintendencia de Sociedades en Oficio 220-089315 del 1° de julio del 2021, resolvió consulta, en la cual el peticionario solicita un pronunciamiento sobre la situación jurídica y el objeto social en el desarrollo de operaciones con activos digitales, mencionando lo siguiente:

- ***“En todo caso, y si bien los activos digitales no están prohibidos en Colombia, no sobra reiterar que tampoco existe regulación sobre la materia y, por tanto, recae sobre los asociados, la sociedad y sus administradores, asumir la responsabilidad y los riesgos que se derivan de dichas inversiones, desde el punto de vista civil, penal, fiscal, de lavado de activos y financiación del terrorismo (LA/FT), entre otros, según sea aplicable”.*** (subrayado añadido).

- *“Ahora bien, respecto de su inquietud sobre el objeto social, en términos generales es preciso señalar que, tratándose de una sociedad por acciones simplificadas, la Ley 1258 de 2008 previó en su artículo 5° numeral 5 la forma en que debe expresarse lo relativo al objeto social en el documento de constitución de la sociedad, así: “5. Una enunciación clara y completa de las actividades principales, a menos que se exprese que la sociedad podrá realizar cualquier actividad comercial o civil, lícita. Si nada se expresa en el acto de constitución, se entenderá que la sociedad podrá realizar cualquier*

actividad lícita.” La norma señalada contempla entonces el mayor grado de flexibilidad posible, con el fin de que los empresarios puedan acometer por conducto de la S A S., cualquier actividad de negocios lícita, sin las restricciones derivadas de la teoría de la especialidad del objeto social”.

II. En Oficio 220-196196 del 30 de septiembre de 2020, la Superintendencia de Sociedades considera procedente el aporte en especie de activos digitales a sociedades, entendiendo estos como bienes inmateriales.

III. En diciembre del 2020, mediante Circular 100-000016, la Superintendencia de Sociedades, modificó integralmente el Capítulo X de la Circular Básica Jurídica, en cumplimiento de su política de supervisión con enfoque basado en riesgos, identificando que una de las contingencias a las que están expuestas las entidades sujetas a su inspección, vigilancia y control, radica en la probabilidad de ser usadas o prestarse como medio en actividades de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas destrucción masiva.

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

- *Que las Empresas realicen, para o en nombre de, otra persona natural o jurídica, una o más de las siguientes actividades u operaciones iguales o superiores (individualmente o en conjunto) a cien (100) SMLMV: 1. Intercambio entre Activos Virtuales y monedas fija; 2. Intercambio entre una o más formas de Activos Virtuales; 3. Transferencia de Activos Virtuales; 4. Custodia o administración de Activos Virtuales o instrumentos que permitan el control sobre Activos Virtuales; 5. Participación y provisión de servicios financieros relacionados con la oferta de un emisor o venta de un Activo Virtual; y 6. En general, servicios relacionados con Activos Virtuales; y,*

- *Que, a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior, hubieren obtenido Ingresos Totales iguales o superiores a tres mil (3.000) SMLMV o tenido Activos iguales o superiores a cinco mil (5.000) SMLMV.*

IV. Mediante Resolución número 314 de 2021, publicada por la Unidad de Información y Análisis Financiero, UIAF, obliga a los PSAV a reportar operaciones en fiat y en activos digitales a la entidad.

V. Por otra parte, y para evidenciar la escalada relevancia que han cobrado estas transacciones digitales, el Consejo Técnico de Contaduría Pública se refirió a través del concepto 472 de 2018 sobre el tratamiento contable que se le debe dar a los criptoactivos o activos digitales (CA). El Consejo asegura que si bien, los CA no son monedas, son activos que deben ser incluidos en los estados financieros de las empresas como unidad de cuenta separada, y pese a que no existe ninguna categoría de activos adecuada para categorizar estos activos virtuales a monedas, no descarta que las Normas

Internacionales de Información Financiera (NIIF) establezcan alguna en el futuro.

VI. En línea con lo expuesto, la DIAN ha manifestado que desde el punto de vista patrimonial los activos digitales forman parte del patrimonio y pueden conducir a la obtención de renta; además en Oficios 20436 del 2 de agosto de 2017 y 000314 de marzo 7 de 2018, señala que los activos digitales “implican un nuevo concepto al reconocer valor a los datos digitales, esto implica (sic), para efectos tributarios determinar en primer lugar la naturaleza jurídica de los bienes producto del minado” (cuando aplique). En su análisis, clasifica a las “monedas virtuales” como “un bien de carácter incorporeal o inmaterial susceptible de ser valorado”, definiendo “bien incorporeal” con base en los artículos 653, 664 y 665 del Código Civil Colombiano.

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

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

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

2011 referente al Estatuto del Consumidor. La protección al consumidor es fundamental, en tanto a que protege a los usuarios de esas plataformas frente a esquemas fraudulentos y otro tipo de riesgos que pueden presentarse al utilizar este tipo de activos de manera desregulada.

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

En buena hora, el proyecto de ley busca regular los temas enunciados, en coherencia con la experiencia regulatoria internacional que a continuación se resume:

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

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

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

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

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

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

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

activos virtuales y hace un llamado urgente a los países para implementar los estándares FATF.

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

III. **PWC (PricewaterhouseCoopers), muestra en su Reporte Global de Regulación de Criptoactivos (Global Crypto Regulación Reporte 2023) que,** si bien pueden existir múltiples enfoques regulatorios, a nivel global pueden identificarse una serie de tendencias. Para los reguladores las recientes crisis generadas por algunos actores del ecosistema, plantean la necesidad de establecer criterios relacionados con la administración de riesgos para garantizar una protección a los consumidores robusta³⁹. Así mismo, sobresale la importancia de la cooperación internacional respecto a este ecosistema.

IV. Recientemente el 20 de abril del 2023⁴⁰, la Unión Europea a través de la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, aprobó el Reglamento de la Unión Europea MiCA (Markets in Crypto-Assets Regulation) que fue introducida inicialmente en 2020 y que está orientada a proteger a los consumidores, garantizar la integridad del mercado y la estabilidad financiera la vez que se superan los desafíos de regulaciones nacionales fragmentadas⁴¹.

V. El Reglamento MiCA fue aprobado con 529 a favor, 29 en contra y 14 abstenciones, y asegurará “la trazabilidad de las transferencias de criptoactivos como bitcoins y tokens de dinero electrónico. El

texto, acordado provisionalmente por el Parlamento y el Consejo en junio de 2022, busca garantizar que las transferencias de criptoactivos, igual que cualquier otra operación financiera, puedan ser siempre rastreadas y las transacciones sospechosas bloqueadas. La llamada «regla del viaje», ya utilizada en las finanzas tradicionales, cubrirá en el futuro las transferencias de criptoactivos. La información sobre el origen del activo y su beneficiario tendrá que «viajar» con la transacción y almacenarse tanto en el origen como el destino de la transferencia”⁴². Este reglamento entrará a operar de manera gradual entre julio de 2023 y enero de 2025, permitiendo el debido cumplimiento de los actores del ecosistema.

VI. En Brasil⁴³, el 21 de diciembre del 2022 fue aprobada la Ley 14.478 que dispone directrices para ser observadas en la prestación de servicios de activos virtuales y la regulación de las prestadoras de servicios de activos virtuales.

VII. En Chile⁴⁴, a través de la nueva Ley Fintech (Ley 21521 promulgada el 22 de diciembre del 2022) se promueve la competencia e inclusión financiera a través de la innovación y tecnología en la prestación de servicios financieros, establece reglas claras para la operación de los negocios con activos digitales en dicho país.

VIII. Otros países también cuentan con normativa que regula la provisión de servicios de activos virtuales, como son:

- Japón⁴⁵ adoptó la Ley de Servicios de Pago, que si bien no establece una regulación específica frente a los tokens, si establece regulación general para las monedas virtuales, como valor de propiedad, y define los instrumentos de pago prepagos que aplican para dispositivos electrónicos, entre otros.

- Suiza⁴⁶ cuenta con unas guías que generan el mercado para la oferta inicial (ICO) de tokens, generando reglas específicas que clasifican los tokens en las siguientes categorías: tokens de pago, tokens de utilidad y token de activos.

En conclusión, se evidencia que Colombia está en mora de adoptar regulación efectiva para los activos virtuales y los proveedores de activos virtuales. La omisión en el cumplimiento de ese propósito por parte del Estado colombiano, representado por el Congreso de la República, puede significar no solo una pérdida de oportunidades para promover

³⁸ Fondo Monetario Internacional (septiembre 2022). “Regulación de los criptoactivos: Una regulación adecuada podría ofrecer un espacio seguro para la innovación”. Recuperado de: <https://www.imf.org/es/Publications/fandd/issues/2022/09/Regulating-crypto-NarainMoretti#:>

text = E l % 2 0 t % C 3 % A 9 r m i n o % 2 0 % E 2 % 8 0 % 9 C r i p t o a c t i v o % E 2 % 8 0 % 9 D % 2 0 m i s m o % 2 0 s e , p r i n c i p a l m e n t e % 2 0 b i l l e t e r a s % 2 0 d i g i t a l e s % 2 0 ~ / o 2 0 b o l s a s .

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

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

⁴¹ PWC *ob. cit.*

⁴² Parlamento Europeo (2023). *ob. cit.*

⁴³ Presidencia de Brasil (2022). Ley 14.478. Recuperado de: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos?tipo=LEI&numero=14478&ano=2022&ato=c12ITVE9kMZpWt4c>.

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

⁴⁵ Japón. Ley de Servicios de Pago número 59 del 24 de junio del 2009. <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?id=3078&vm=02&re=02>.

⁴⁶ FINMA (2018) Guidelines for enquiries regarding the regulatory framework for Initial Coin Offerings (ICO). Published 16 February 2018.

el desarrollo de la economía digital del país, sino también, puede significar un grave incremento de los riesgos asociados a la operación de activos virtuales y una consecuente grave desprotección de los derechos de los ciudadanos. Adicionalmente, el presente proyecto de ley se fundamenta en las tendencias regulatorias mencionadas anteriormente y las adapta a la realidad del contexto colombiano. Al respecto, se debe destacar que la institucionalidad colombiana debe desarrollar las capacidades administrativas y estructuras organizacionales que permitan una supervisión fundamentada en el balance entre la innovación propia de la tecnología y la supervisión del uso, cada vez más cotidiano, de los activos digitales poniendo en el centro la transparencia, protección del usuario, y la prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo.

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

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

IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece que “*el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*”.

Es importante resaltar que, la Honorable Corte Constitucional, mediante Sentencia C-502 de 2007, consideró lo siguiente con respecto a la aplicación del artículo 7° de la Ley 819 de 2003:

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

proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

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

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

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

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

IV. CONCLUSIÓN

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

V. IMPEDIMENTOS

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

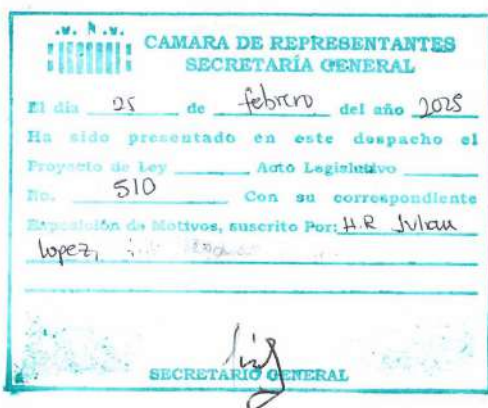
Todo impedimento que se presente en el curso del trámite legislativo deberá tener la virtualidad de poner en evidencia la alteración o beneficio a favor o en contra del congresista o de sus parientes dentro de los grados previstos por la norma, de manera particular, actual y directa.

VI. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO

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

Atentamente,

Handwritten signatures of legislators including Julian Lopez Tenorio, Gustavo Moreno Hurtado, Jim C. Will, Milena Jarama Diaz, and others.



PROYECTO DE LEY NÚMERO 513 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se establecen los mecanismos para fortalecer el Sistema General de Riesgos Laborales, el aseguramiento en vida y sus coberturas asociadas, así como propender por el óptimo uso de sus recursos y se crea el beneficio de protección para ocupaciones informales.

Bogotá, febrero de 2025

Doctor

Jaime Raúl Salamanca

Presidente de la Cámara de Representantes

Doctor

Jaime Luis Lacouture Peñaloza

Secretario General Cámara de Representantes

Asunto: Radicación de proyecto de ley

Apreciado, señor Secretario.

Con toda atención me permito presentar ante la Honorable Cámara de Representantes el proyecto de ley, por medio del cual se establecen los mecanismos para fortalecer el Sistema General de Riesgos Laborales, el aseguramiento en vida y sus coberturas asociadas, así como propender por el óptimo uso de sus recursos y se crea el beneficio de protección para ocupaciones informales.

Handwritten signatures and printed names of Olga Lucia Velásquez and Olga Beatriz Gonzalez Correa.

Handwritten signatures and printed names of Maria del Mar Pizarro Garcia and Liliana Rodriguez Valencia.

PROYECTO DE LEY 513 DE 2025 CÁMARA DE REPRESENTANTES

por medio del cual se establecen los mecanismos para fortalecer el Sistema General de Riesgos Laborales, el aseguramiento en vida y sus coberturas asociadas, así como propender por el óptimo uso de sus recursos y se crea el beneficio de protección para ocupaciones informales.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como objeto, fortalecer el Sistema General de Riesgos Laborales, el aseguramiento en vida y sus coberturas asociadas, así como propender por el óptimo uso de sus recursos y crear el beneficio de protección para ocupaciones informales.

TÍTULO I

FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS LABORALES

CAPÍTULO 1

Optimización de los Recursos de Riesgos Laborales

Artículo 2º. Limite de Gastos de Administración por las Administradoras de Riesgos Laborales. El Ministerio del Trabajo, en un plazo no mayor

a un (1) año a partir de la promulgación de esta ley, determinará el límite máximo de los gastos de administración de los cuales pueden hacer uso las administradoras de riesgos laborales, considerando variables como el tamaño de la empresa, número de trabajadores, clase de riesgo, cobertura geográfica, población de bajos ingresos cubierta y costos de operación necesarios para garantizar el cumplimiento de las normas legales vigentes.

Parágrafo 1°. El porcentaje destinado para los gastos de administración de las Administradoras de Riesgos Laborales será de hasta el 20 % y se establecerán valores adicionales en función de los siguientes conceptos:

1. Por cobertura geográfica del 2%, cuando la respectiva Administradora del Riesgo Laboral opere con sucursales directas en por lo menos 23 departamentos donde al menos 3 estén ubicadas en departamentos de cuarta categoría.

2. Por cubrimiento de población de bajos ingresos, un 2% adicional.

Para los efectos de la presente ley se entenderá población de bajos ingresos, los trabajadores que devenguen máximo un salario mínimo mensual vigente y deberá reconocerse el porcentaje adicional, cuando el número de dichos trabajadores afiliados a la respectiva Administradora representen más del 50% del total de sus afiliados.

3. Por cubrimiento en actividades de alta siniestralidad o de interés público un 1%. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social publicará antes del 30 de junio de cada año las actividades que serán cubiertas con estas variables por alta siniestralidad o de especial interés como política de incentivo estatal.

Parágrafo 2°. El Ministerio del Trabajo determinará anualmente los límites de gastos administrativos de acuerdo con las variables antes referidas. En todo caso, no serán inferiores al promedio de los del sector asegurador en general.

Artículo 3°. *Recaudos pila micro y pequeña empresa* En los casos de empleadores con menos de 10 trabajadores y que deban realizarse a través de la Planilla Única de Liquidación de Aportes (PILA), no generarán costos a cargo de las Administradoras de Riesgos Laborales y, de ser necesario, estará integrada con los demás componentes del Sistema Integral de Seguridad Social.

Artículo 4°. *Prohibiciones en el uso de los recursos del Sistema de Riesgos Laborales.* Los gastos administrativos de las Administradoras de Riesgos Laborales no incluyen los recursos destinados para actividades de promoción y prevención en el Sistema General de Riesgos Laborales. En todo caso, se prohíbe financiara con recursos del Sistema de Riesgos Laborales, entre otros, eventos empresariales, capacitaciones a representantes de empresas dentro y fuera del país, suministro de publicidad, bienes y gastos diferentes a los requeridos para el control de los riesgos laborales asegurados.

En ningún caso las Administradoras de Riesgos Laborales podrán efectuar devoluciones o retornos en dinero o bienes a las empresas afiliadas o a la aportante.

Artículo 5°. *Subrogación por responsabilidad por culpa grave y dolo.* Cuando se demuestre a título de culpa grave o dolo que un tercero fue causante de un riesgo laboral amparado por el Sistema General de Riesgos Laborales, las ARL deberán subrogarse contra el tercero responsable por las prestaciones asistenciales y económicas pagadas al trabajador afectado o sus beneficiarios.

Artículo 6°. *Incentivos por mejora en indicadores en la reducción de siniestralidad y optimización de gastos administrativos:* Adiciónese el Literal d al artículo 88 del Decreto Ley 1295 de 1994 así:

Crear incentivos destinados a fomentar la mejora de los indicadores de reducción de siniestralidad, los cuales deberán ser reglamentados por el Ministerio de Hacienda dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, teniendo en cuenta los indicadores específicos de siniestralidad.

Parágrafo. El Ministerio del Trabajo, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, dispondrá los mecanismos y establecerá los procedimientos y criterios, para que, de los recursos del Fondo de Riesgos Laborales, se otorguen incentivos financieros a las Administradoras de Riesgos Laborales que logren mejoras significativas en los indicadores de impacto del Sistema, como la reducción de la siniestralidad y la optimización de la administración de recursos.

Artículo 7°. *Variación de las cotizaciones del Sistema General de Riesgos laborales.* El Ministerio del Trabajo reglamentará, en un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley, la variación de las cotizaciones del Sistema General de Riesgos Laborales, de acuerdo con los indicadores de impacto, especialmente la siniestralidad y la accidentalidad laboral de las empresas afiliadas y aportantes, con base en la “TABLA DE COTIZACIONES MÍNIMAS Y MÁXIMAS” y “LA VARIACIÓN DEL MONTO DE COTIZACIÓN” establecidas en los artículos 27 y 33 del Decreto Ley 1295 de 1994 o demás normas que complementen, deroguen o sustituyan.

Artículo 8°. *Modificación del Parágrafo 5° del artículo 11 de La Ley 1562 de 2012.* Modifíquese el parágrafo 5°, del artículo 11 de la Ley 1562 de 2012, al cual se le incorpora el siguiente párrafo:

En el Sistema de Riesgos Laborales, en ningún caso se podrá reconocer porcentaje de intermediación superior al 10% de la cotización, ni reconocer incentivos o beneficios a cualquier otro título tales como bonificación, sobrecomisión, o similares, lo cual controlará las entidades competentes de su vigilancia y control.

Parágrafo: El Ministerio del Trabajo y la Superintendencia Financiera, regularán técnica y financieramente los porcentajes de inversión en

promoción y prevención que las administradoras de riesgos laborales y los intermediarios de seguros deben garantizar a sus empresas afiliadas teniendo en cuenta el tamaño de la empresa, el grado de riesgo y las cifras de siniestralidad laboral, siempre garantizando la suficiencia de la prima, de acuerdo con lo establecido en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, o demás normas que la regulen, complementen o sustituyan.

Artículo 9º. Reserva especial de enfermedad laboral. La Superintendencia Financiera de Colombia contará con un tiempo de 3 meses para la consolidación de información y con un mes adicional para el diseño y aplicación de modelos idóneos para la estimación de los montos máximos que las Administradoras de Riesgos Laborales deberán tener para la reserva especial de enfermedad laboral según lo dispuesto en el Decreto número 2555 de 2010. Este tiempo deberá ser suficiente para contar con resultados de contraste y así dar cumplimiento a los presupuestos de control y revisión. Después de este período de dos (2) meses las Administradoras de Riesgos Laborales podrán liberar los excesos en el siguiente mes. Estos cálculos deberán realizarse con periodicidad semestral.

Parágrafo: En todo caso la reserva especial por enfermedad laboral no podrá ser inferior al monto de 10% del capital requerido para la constitución del ramo de riesgo laborales, actualizado cada año con el IPC.

Artículo 10. Aseguramiento de riesgo de deslizamiento. Adiciónese el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, con el siguiente parágrafo:

Parágrafo II. De igual manera, el Gobierno nacional podrá establecer mecanismos de cobertura que permitan a las aseguradoras que tengan aprobado el ramo de riesgos laborales cubrir el riesgo del incremento que, con base en el aumento del salario mínimo legal mensual vigente, podrían tener las pensiones de invalidez y/o sobrevivencia en dicho ramo, en caso de que dicho incremento sea superior a la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor certificada por el DANE para el respectivo año. El Gobierno nacional determinará los costos que resulten procedentes en la aplicación de estos mecanismos de cobertura.

CAPÍTULO 2

Fortalecimiento Vigilancia, inspección y control en el Sistema General de Riesgos Laborales

Artículo 11. Fortalecimiento de la vigilancia y control en riesgos laborales a través de los indicadores de impacto. Las Administradoras de Riesgos Laborales presentarán anualmente a las Comisiones Económicas y Séptimas Conjuntas de Cámara y Senado y a los actores del Sistema General de Riesgos Laborales, un informe detallado relacionado con los indicadores de impacto asociados a la gestión que llevan a cabo para prevenir la siniestralidad laboral en sus empresas afiliadas, así como sobre la destinación y administración de

los recursos que ingresan por concepto de cobertura en esta materia. Los indicadores de impacto estarán asociados a los controles de ley establecidos por el Ministerio del Trabajo, la Superintendencia Financiera de Colombia y la Contraloría General de la República, en el ámbito de sus competencias.

El Ministerio del Trabajo y la Contraloría General de la República emitirán un concepto sobre el informe presentado por las Administradoras de Riesgos Laborales, de acuerdo con sus respectivas competencias. Dicho concepto será remitido a las Comisiones Económicas y Séptimas Conjuntas de Cámara y Senado para su análisis y consideración. El informe deberá ser presentado a más tardar el 30 de junio de cada año.

Artículo 12. Sanciones para operar el ramo de los riesgos laborales. La Superintendencia Financiera de Colombia podrá aplicar el régimen sancionatorio de las entidades vigiladas a las Administradoras de Riesgos Laborales cuando se demuestre mediante el proceso sancionatorio, el uso indebido y reiterado de los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales. La ley establecerá las causales específicas, el procedimiento y los efectos de esta medida, garantizando en todo caso los derechos de los trabajadores afiliados y la continuidad en la prestación de los servicios.

Artículo 13. Rendición de cuentas en riesgos laborales. Las Administradoras de Riesgos Laborales, de manera individual, deberán presentar un informe de gestión anual a sus empresas afiliadas y a los trabajadores bajo su cobertura, así como a la ciudadanía a través de audiencias públicas.

Artículo 14. Veeduría ciudadana en riesgos laborales. Se crearán veedurías ciudadanas para coadyuvar a la vigilancia y control de los recursos que ejecutan las Administradoras de Riesgos Laborales destinados al Sistema General de Riesgos Laborales.

Parágrafo 1º. El Gobierno nacional reglamentará en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la promulgación de esta ley, los requisitos y el proceso de conformación de las veedurías ciudadanas, así como sus funciones específicas, derechos y deberes. La reglamentación incluirá los requisitos técnicos que estas deben cumplir, así como planes de capacitación sobre el funcionamiento del Sistema de Seguridad Social en Riesgos Laborales y la reglamentación sobre su flujo de recursos.

Parágrafo 2. Las veedurías ciudadanas presentarán informes semestrales de sus hallazgos y recomendaciones a las entidades competentes, quienes deberán dar respuesta a los mismos en un plazo no mayor a tres (3) meses.

TÍTULO II

BENEFICIO SOLIDARIO POR RIESGO OCUPACIONAL (BSRO)

Artículo 15. Beneficio Solidario por Riesgo Ocupacional (BSRO). Créese el Beneficio Solidario por Riesgo Ocupacional (BSRO), dirigido a la

población informal beneficiaria de cualquiera de los programas del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS). Este beneficio consistirá en una ayuda económica reconocible a aquellos individuos que, debido a accidentes o enfermedades relacionadas con su ocupación informal, se encuentren imposibilitados para realizar actividades productivas, el cual será administrado por una aseguradora de vida con autorización para la explotación del ramo de Beneficios Económicos Periódicos (BEP).

Artículo 16. Beneficiarios. El Beneficio Solidario por Riesgo Ocupacional (BSRO), estará dirigido a la población de ocupación informal que cumpla con los siguientes requisitos:

1. Formar parte de los beneficiarios de cualquiera de los programas del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS).
2. No estar vinculado laboralmente.
3. El accidente o enfermedad deberá ser con causa o con ocasión de la ocupación informal del beneficiario.

Artículo 17. Monto del beneficio. El monto del beneficio será determinado por la Aseguradora de Vida encargada de la administración de acuerdo con la cobertura definida y los recursos disponibles.

Artículo 18. Administración del beneficio. El beneficio será administrado por la Aseguradora de Vida designada, para lo cual coordinará con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

Artículo 19. Operación del beneficio. La Aseguradora de Vida designada implementará un modelo de operación o aseguramiento acorde con las necesidades y posibilidades del beneficio, garantizando que con los recursos disponibles se tenga la mayor cobertura posible.

Artículo 20. Financiación del beneficio. Aplicando el principio de solidaridad definido en la Constitución Política de Colombia, el beneficio será financiado con los recursos del 23% del Fondo de Riesgos Laborales, que se constituye con los aportes de todos los cotizantes al Sistema General de Riesgos Laborales.

Parágrafo.-. Adiciónese el Literal i) de la Ley 1562 de 2012 así:

- i) Financiar el Beneficio Solidario por Riesgo Ocupacional (BSRO).

Artículo 21. Riesgos cubiertos. Los beneficios cubrirán los riesgos generados por accidentes o enfermedades relacionadas con la ocupación informal del beneficiario que serán definidos por la Aseguradora designada en coordinación con el Ministerio del Trabajo y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Artículo 22. Coexistencia con el Sistema de Seguridad Social en Salud. La Cobertura no suplirá la del régimen subsidiado en salud.

Artículo 23. Beneficios para el núcleo familiar en caso de fallecimiento. Al momento en que el desempeño ocupacional del núcleo familiar se vea disminuido en caso de muerte, este beneficio pasará al cónyuge y/o compañero permanente, primer grado de consanguinidad y/o primer grado de afinidad. En caso de haber dos o más posibles beneficiarios, dicho beneficio será distribuido de manera equitativa entre las partes. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) definirá la aplicabilidad de este beneficio en dichos eventos.

Artículo 24. (Nuevo) Apropiación presupuestal. La apropiación de los recursos para el funcionamiento de este Fondo será realizada de manera inmediata al momento de la entrada en vigencia de esta ley.

Los beneficios empezarán a aplicarse dentro de los seis (6) meses después de la promulgación de la presente ley.

TÍTULO III

NORMAS GENERALES EN EL RÉGIMEN DE SEGUROS

Artículo 25. Fortalecimiento del aseguramiento. Con el fin específico de fortalecer el aseguramiento de riesgos de vida y las coberturas asociadas de la población colombiana, las entidades y organismos del Estado, las entidades públicas de todos los niveles, las entidades territoriales, así como las Empresas y sociedades de economía mixta con participación pública, deberán asociarse o celebrar convenios y/o contratos interadministrativos o de asociación con la aseguradora pública de vida, con el fin de aunar esfuerzos para cubrir con seguros de grupo, individuales o colectivos a sus grupos de interés internos y externos; con especial énfasis en la población vulnerable o de bajos ingresos.

Lo anterior en aplicación del principio de solidaridad, en ejercicio del deber de colaboración armónica y aunando esfuerzos para el logro de las políticas públicas para ampliar las coberturas en programas de protección y bienestar a la población.

Artículo 26. Especialidad de las aseguradoras en los procesos de selección. Las invitaciones, convocatorias y procesos de selección, en procesos de contratación de seguros, tanto de entidades públicas como privadas, deberán permitir la libre participación de oferentes, y no podrán solicitar ofertas para el aseguramiento de riesgos sobre la vida, y de riesgos generales exigiendo que se realice por una sola aseguradora, por los que se deberá permitir la participación de aseguradoras de vida en dichos procesos. Hacerlo implicaría atentar contra las condiciones de mercado, selección objetiva y contra la regulación en materia de seguros, lo cual será supervisado por la Superintendencia de industria y comercio, con sujeción al régimen sancionatorio de acuerdo con las normas que rigen la competencia.

Artículo 27. Seguro de vida de seguridad y vigilancia privada. En los términos de lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley 1920 de 2018 o norma que la sustituya, cada empresa, cooperativa especializada, departamento de seguridad y vigilancia privada

contratará anualmente un seguro de vida grupo o colectivo vida que ampare al personal operativo de su respectiva organización. Dicho seguro se constituye en un seguro obligatorio, colectivo o de grupo bajo el criterio de pluralidad de asegurados, no contributivo y con designación de beneficiarios a título gratuito.

Artículo 28. Efectos de la mora en las cotizaciones de trabajadores independientes obligatorios y voluntarios. El no pago de dos (2) períodos consecutivos de las cotizaciones de los trabajadores independientes dará lugar a la suspensión de la afiliación por parte de la Administradora de Riesgos Laborales, excepto para los trabajadores independientes obligatorios cuya cotización está a cargo del contratante en los riesgos IV y V.

Para tal efecto, la entidad Administradora de Riesgos Laborales deberá enviar a la última dirección conocida del afiliado una comunicación por correo certificado en un plazo no mayor a un (1) mes después del no pago de los aportes, señalando la situación de incumplimiento y las consecuencias que le acarrea. La comunicación constituirá al afiliado en mora.

Durante el período de suspensión no habrá lugar al reconocimiento y pago de las prestaciones económicas del Sistema General de Riesgos Laborales.

Artículo 29. Vigencia y Derogatoria. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad.”; de igual manera, en su Capítulo I, artículo 2°, literal A, hace alusión al principio de la eficiencia, así: “Es la mejor utilización social y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles para que los beneficios a que da derecho la seguridad social sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente”, y se adentra en el Sistema General de Riesgos Profesionales a través de los artículos 249, 250, 251, 252, 253, 254 del Libro III del referido texto normativo. Por consiguiente, es un deber del Estado, garantizar que los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, al igual que los del Sistema General de Pensiones y de Salud, se utilicen y destinen adecuadamente de acuerdo a lo previsto en la normatividad legal vigente en seguridad social, por lo cual se hace indispensable que el Gobierno nacional fortalezca los procesos de vigilancia, control y optimización de los mismos.

Y es que, a pesar de que actualmente existe un bloque normativo robusto que establece la forma como se deben recaudar, distribuir y vigilar los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, es imperativo y necesario, expedir una ley a través de la cual, se fortalezca y haga más riguroso el proceso de vigilancia, control y optimización de dineros que ingresan por concepto de afiliación y cobertura en riesgos laborales.

El Gobierno nacional, determinó, la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales, mediante el Decreto Ley 1295 de 1994, por el cual se constituye el marco legal de aseguramiento para los riesgos inherentes al trabajo en Colombia, permitiendo al sector público y privado brindar cobertura en este campo a la población trabajadora del país.

En el Decreto Ley 1295 de 1994, el Sistema General de Riesgos Profesionales, conforme su artículo 1°, quedo definido, así: “Es el conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan.

El Sistema General de Riesgos Profesionales establecido en el Decreto número 1295 de 1994, forma parte del Sistema de Seguridad Social Integral, establecido por la Ley 100 de 1993.

Las disposiciones vigentes de salud ocupacional relacionadas con la prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y el mejoramiento de las condiciones de trabajo, con las modificaciones previstas en este Decreto, hacen

 Olga Lucía Velásquez Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 OLGA BEATRIZ GONZALEZ CORREA Representante a la Cámara por Tolima Partido Liberal
 MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante a la Cámara por Bogotá	 LILLIANA RODRIGUEZ VALENCIA Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La Constitución Política de Colombia en su artículo 48, establece que la seguridad social debe orientarse bajo los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad en los términos que establezca la ley. Del mismo modo, la precitada norma superior consagra expresamente que no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.

La Ley 100 de 1993, en su preámbulo define la Seguridad Social Integral como: “Es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar

parte integrante del Sistema General de Riesgos Profesionales.”.

Con la entrada en vigencia del Decreto número 1295 de 1994, se avanzó de manera sustancial en la estructuración, organización y administración del Sistema General de Riesgos Laborales, inspirado en un modelo progresista, inclusivo y garantista, cuyo propósito no era otro que el de promover condiciones de trabajo seguras a la fuerza laboral del país y protegerla frente a las adversidades que pudiesen presentarse con ocasión o en desarrollo de las actividades laborales realizadas.

Posteriormente, se expidió, la Ley 1562 de 2012, por medio de la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional”; la mencionada disposición normativa, como parte de su articulado, determinó la forma en que se distribuirán, vigilarán y optimizarán los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, además de definir las acciones dirigidas a fortalecer la implementación de los Sistemas de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo en el sector empresarial del país.

En relación con el monto de las cotizaciones que deben realizar los empleadores al Sistema General de Riesgos Laborales, la Ley 1562 de 2012, señala en su artículo 6°, lo siguiente:

“Artículo 6°. Monto de las cotizaciones. El monto de las cotizaciones para el caso de los trabajadores vinculados mediante contratos de trabajo o como servidores públicos no podrá ser inferior al 0.348%, ni superior al 8.7%, del Ingreso Base de Cotización (IBC) de los trabajadores y su pago estará a cargo del respectivo empleador. El mismo porcentaje del monto de las cotizaciones se aplicará para las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios personales, sin embargo, su afiliación estará a cargo del contratante y el pago a cargo del contratista, exceptuándose lo estipulado en literal a) numeral 5 del artículo primero de esta ley. El Ministerio del Trabajo en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social en lo de su competencia adoptarán la tabla de cotizaciones mínimas y máximas para cada clase de riesgo, así como las formas en que una empresa pueda lograr disminuir o aumentar los porcentajes de cotización de acuerdo a su siniestralidad, severidad y cumplimiento del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST.”.

Se colige del anterior artículo, que el Gobierno nacional a través del Ministerio del Trabajo está facultado para establecer el mecanismo mediante el cual se pueden modificar o ajustar los aportes o cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales a partir del grado de madurez de los Sistemas de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST, la variación de las tasas de siniestralidad y la severidad de las contingencias de origen laboral.

Específicamente, en relación con los recaudos, el Decreto número 1072 de 2015, Capítulo 3, artículo 2.2.4.3.1., señala, lo siguiente: “Las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales se determinan de acuerdo con: 1. La actividad económica del empleador; 2. Índice de lesiones incapacitantes de cada empleador, calculado según la metodología

general definida por el Ministerio del Trabajo, y 3. El cumplimiento de las políticas y la ejecución del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el trabajo”, y adicionalmente, con el propósito de garantizar el sostenimiento financiero del Sistema General de Riesgos Laborales, el Decreto número 1072 de 2015, en su Título 4, Capítulo 3, artículo 2.2.4.3.5., en lo que respecta a las fuentes de captación de recursos, estableció: “Tabla de Cotizaciones Mínimas y Máximas. En desarrollo del artículo 27 del Decreto número 1295 de 1994, se adopta la siguiente tabla de cotizaciones para cada clase de riesgo:

TABLA DE COTIZACIONES MÍNIMAS Y MÁXIMAS

Clase de Riesgo	Valor Mínimo	Valor Inicial	Valor Máximo
I	0,348%	0.522%	0,696%
II	0,435%	1,044%	1,653%
III	0,783%	2,436%	4,089%
IV	1,740%	4,350%	6,960%
V	3,719%	6,960%	8,700%

Toda empresa que ingrese por primera vez al Sistema General de Riesgos Laborales, cotizará por el valor correspondiente al valor inicial de la clase de riesgo que le corresponda.”.

En consonancia con lo anterior, el Ministerio del Trabajo, en cumplimiento del artículo 28 del Decreto Ley 1295 de 1994, dispuso: “El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, previo concepto del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales, revisará periódicamente la tabla de clasificación de actividades económicas: cuando menos una vez cada tres (3) años, e incluirá o excluirá las actividades económicas de acuerdo al grado de riesgo de las mismas, para lo cual deberá tener en cuenta los criterios de salud ocupacional emitidos por entidades especializadas”, razón por la que en el presente año, expidió el decreto 768 de 2022, por el cual se actualiza la Tabla de Clasificación de Actividades Económicas para el Sistema General de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones”.

Es importante conocer cifras publicadas por Fasecolda correspondientes al ramo de los riesgos laborales generadas durante el año 2022, las cuales corresponden a:



Fuente: Fasecolda 2022.

Gráfica 1. El mayor porcentaje de empresas afiliadas al Sistema General de Riesgos Laborales se

encuentran concentradas en clase de riesgo 1 con un 52%, seguida por la clase de riesgo 5 con un 17%.



Fuente: Fasecolda 2022.

Gráfica 2. El mayor número de accidentes y enfermedades laborales reconocidas durante el año 2022, se presentaron en las empresas clasificadas en riesgo 3.

Tabla 1. Clase de riesgo y siniestralidad laboral (AT y EL)

Clase de Riesgo	Nro. Acc. Trab. Calif.	%	Nro. Enf. Lab. Calif.	%
Clase 1	34.731	14,9%	1.533	7,8%
Clase 2	44.534	19,1%	954	4,9%
Clase 3	69.437	29,9%	16.150	82,3%
Clase 4	31.188	13,4%	404	2,1%
Clase 5	52.703	22,7%	587	3,0%
Total	232.593	100,0%	19.628	100,0%

Fuente: Fasecolda 2022.

Tabla 1. El mayor porcentaje de accidentes y enfermedades laborales reconocidas durante el año 2022, se presentaron en las empresas clasificadas en riesgo 3.

Tabla 2. Consolidado descripción clase de riesgo, sector económico, número de empresas, tipo de vinculación del trabajador y siniestralidad laboral (accidente y enfermedad laboral por clase de riesgo).

CLASE DE RIESGO	SECTOR ECONÓMICO	EMPRESAS	TRAB. DEP.	TRAB. INDEP.	TRABAJADORES	F. % TOTAL TRABAJADORES	E. TRAB. CALIF.	E. LAB. CALIF.
CLASE 1	Administración Pública Y Defensa	1.067	1.676	9.435	187.111	5,57%	3.530	136
	Agricultura, Ganadería, Caza Y Silvicultura	3.071	955	9.427	9.382	0,28%	262	34
	Comercio	6.726	9.551	8.871	79.422	6,45%	7.657	127
	Educación	5.573	9.906	8.765	19.671	4,93%	5.014	184
	Financiero	1.854	2.238	1.082	19.320	3,03%	1.442	94
	Bares Y Restaurantes	9.430	1.569	897	11.466	0,96%	3.040	20
	Industria Manufacturera	1.251	343	341	8.684	0,18%	185	6
	Inmobiliario	6.430	9.448	2.524	91.972	11,31%	5.965	435
	Servicio Doméstico	8.819	1.205	544	18.849	1,13%	1.034	20
	Servicios Comunitarios, Sociales Y Personales	3.024	1.931	1.261	83.192	3,64%	3.827	106
	Servicios Sociales Y De Salud	5.069	1.118	9.372	19.490	1,13%	1.602	366
	Transporte, Almacenamiento Y Comunicaciones	1.871	1.017	1.231	14.248	0,51%	173	5

CLASE 2	Administración Pública Y Defensa	1.040	1.754	1.102	12.856	0,41%	457	72
	Agricultura, Ganadería, Caza Y Silvicultura	3.146	3.491	1.422	39.913	2,28%	7.727	99
	Comercio	9.024	10.049	1.165	30.214	3,13%	7.051	120
	Construcción	336	557	93	1.650	0,02%	11	0
	Financiero	1.627	1.348	1.972	5.320	0,15%	67	0
	Bares Y Restaurantes	3.497	3.388	1.831	162.219	1,54%	4.857	87
	Industria Manufacturera	9.057	10.019	1.440	21.459	2,10%	5.124	194
	Inmobiliario	5.616	5.100	1.700	53.800	2,41%	5.671	162
	Pesca	1.626	1.276	1.97	3.373	0,03%	162	0
	Servicios Comunitarios, Sociales Y Personales	1.544	1.606	1.739	47.345	0,45%	895	10
	Servicios Sociales Y De Salud	1.963	1.496	1.328	18.824	0,46%	844	170
	Transporte, Almacenamiento Y Comunicaciones	1.690	1.375	1.095	74.470	1,66%	1.668	40
CLASE 3	Agricultura, Ganadería, Caza Y Silvicultura	1.938	1.913	1.126	17.039	1,11%	4.858	308

	Silvicultura							
	Comercio	9.533	8.892	8.632	53.524	1,46%	3.909	37
	Construcción	1.226	904	974	5.878	0,25%	532	13
	Energías Y Agua	1.899	1.634	1.301	33.935	0,32%	1.168	10
	Hoteles Y Restaurantes	1.285	1.071	1.457	17.528	0,17%	594	17
	Industria Manufacturera	17.724	14.436	14.404	142.840	6,10%	14.258	671
	Inmobiliario	15.196	13.271	13.338	128.609	3,12%	2.764	507
	Minas Y Canteras	153	1305	118	1.313	0,01%	55	1
	Órganos Subterráneos	142	1364	1280	2.644	0,03%	36	2
	Servicios Comunitarios, Sociales Y Personales	1.842	1.761	1.250	97.011	0,92%	3.225	334
	Servicios Sociales Y De Salud	13.648	10.835	12.685	32.520	5,05%	14.642	14.222
	Transporte, Información Y Comunicaciones	1.762	1.090	1.428	19.518	1,13%	3.396	28
CLASE 4	Agricultura, Ganadería, Caza Y Silvicultura	14.404	11.800	11.576	31.476	0,30%	2.282	31

	Comercio	2.710	.135	.916	87.051	0,83%	2.508	15
	Construcción	3.578	.270	.832	73.102	0,69%	1.860	8
	Electrico, Gas Y Agua	990	.577	.285	10.862	0,39%	1.065	15
	Industria Manufacturera	1.439	.007	.279	24.286	1,18%	5.119	102
	Inmobiliario	1.659	1.973	1.533	80.506	3,61%	6.243	55
	Minas Y Canteras	52	248	19	1.267	0,01%	32	1
	Pesca	149	882	66	1.448	0,01%	43	1
	Servicios Comunitarios, Sociales Y Personales	519	511	675	7.186	0,07%	325	3
	Transporte, Almacenamiento Y Comunicaciones	4.652	3.225	7.143	50.368	5,22%	11.711	173
CLASE 5	Administración Pública Y Defensa	635	530	1.326	10.856	0,39%	1.273	78
	Agricultura, Ganadería, Caza Y Silvicultura	955	864	291	7.155	0,07%	594	1
	Comercio	1.434	779	449	2.228	0,12%	354	7
	Construcción	10.624	1.425	3.993	102.418	7,61%	25.810	58

	ria Manufacturera	1.951	1.139	1.026	14.165	1,08%	4.856	55
	Inmobiliario	9.625	5.596	3.697	10.293	2,94%	9.025	52
	nas Y Canteras	1.305	1.073	1.822	48.895	1,41%	9.102	148
	Servicios omunitarios, Sociales Y Personales	255	356	516	1.772	0,02%	44	1
	s Sociales Y De Salud	1.964	1.944	1.798	19.742	0,19%	573	175
	Transporte, iento Y Comunicaciones	1.403	1.475	1.247	47.722	0,45%	1.072	12
TOTAL GENERAL		975.802	956.210	977.306	539.407	100,00%	32.593	19.628

Fuente: Fasecolda 2022.

Tabla 2. El número de empresas que realizan aportes al Sistema General de Riesgos Laborales según datos reportados durante el transcurso del año 2022, corresponde a 975.802; de igual manera, se observa que los trabajadores dependientes

(9.562.101) se encuentran afiliados a riesgos laborales en mayor número que los independientes (977.306), mientras que las cifras de accidentalidad laboral sobrepasan significativamente las de enfermedad laboral en el periodo referido.

Tabla 3. Administradoras de Riesgos Laborales, número y porcentaje de empresas afiliadas, tipo de vinculación de los trabajadores.

ARL	No. Empresas	Porcentaje Empresas	No. Trabajadores Dependientes	No. Trabajadores Independientes	Total Trabajadores	Part. % Total Trabajadores
ALFA	786	0,08%	55.633	159	55.792	0,53%
AURORA	74	0,01%	8.544	20	8.564	0,08%
AXA COLPATRIA	85.357	8,75%	1.408.958	36.531	1.445.489	13,72%
BOLÍVAR	16.511	1,69%	803.144	20.237	823.381	7,81%
COLMENA	30.935	3,17%	771.748	89.132	860.880	8,17%
EQUIDAD	13.654	1,40%	158.539	5.590	164.129	1,56%
POSITIVA	371.424	38,06%	1.904.779	494.999	2.399.778	22,77%
SURA	457.061	46,84%	4.450.751	330.636	4.781.387	45,37%
TOTAL	975.802	100,00%	9.562.096	977.304	10.539.400	100,00%

Fuente: Fasecolda 2022.

Tabla 3. La ARL SURA tiene el mayor número (457.061) y porcentaje (46.84%) de empresas afiliadas a riesgos laborales durante el transcurso del año 2022. Así mismo, el número de afiliados a riesgos laborales es mayor en el caso de los trabajadores dependientes (9.562.096) en relación con los independientes (977.304).

A partir de lo anterior, es claro que aún existe una diferencia significativa en lo que concierne a la cobertura por parte del Sistema General de Riesgos Laborales al comparar las cifras por tipo de vinculación entre trabajadores dependientes e independientes; de igual manera continúa existiendo una mayor incidencia de ocurrencia de accidentes laborales en comparación con la enfermedad laboral al verificar el comportamiento de la siniestralidad laboral en el 2022, lo que de una u otra forma genera alertas en cuanto al fortalecimiento de los mecanismos de vigilancia y control en relación con la destinación de los recursos que se recaudan por concepto de afiliación a riesgos laborales los cuales en mayor proporción deberían utilizarse en la prevención de la accidentalidad y la enfermedad laboral.

Es allí, en la vigilancia y control, donde la intervención oportuna del Estado, se convierte en un factor fundamental toda vez que el seguimiento al uso y la administración de los recursos que perciben las Administradoras de Riesgos Laborales por concepto de cobertura en este campo, es el insumo para identificar si hay algo por mejorar o ajustar en las disposiciones normativas internas, o si, por el contrario, su inversión o destinación se hace actualmente con apego a la ley.

En lo que tiene que ver con la distribución de los porcentajes de la cotización a riesgos laborales, la Ley 1562 de 2012, establece:

“Artículo 11. Servicios de Promoción y Prevención. Del total de la cotización las actividades mínimas de promoción y prevención en el Sistema General de Riesgos Laborales por parte de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales serán las siguientes:

1. *Actividades básicas programadas y evaluadas conforme a los indicadores de Riesgos Laborales para las empresas correspondiente al cinco por ciento (5%) del total de la cotización, como mínimo serán las siguientes: a) Programas, campañas y acciones de educación y prevención dirigidas a garantizar que sus empresas afiliadas conozcan, cumplan las normas y reglamentos técnicos en salud ocupacional, expedidos por el Ministerio del Trabajo; b) Programas, campañas y acciones de educación y prevención, dirigidas a garantizar que sus empresas afiliadas cumplan con el desarrollo del nivel básico del plan de trabajo anual de su Programa de Salud Ocupacional; c) Asesoría técnica básica para el diseño del Programa de Salud Ocupacional y el plan de trabajo anual de todas las empresas; d) Capacitación básica para el montaje de la brigada de emergencias, primeros*

auxilios y sistema de calidad en salud ocupacional. e) Capacitación a los miembros del comité paritario de salud ocupacional en aquellas empresas con un número mayor de 10 trabajadores, o a los vigías ocupacionales, quienes cumplen las mismas funciones de salud ocupacional, en las empresas con un número menor de 10 trabajadores; f) Fomento de estilos de trabajo y de vida saludables, de acuerdo con los perfiles epidemiológicos de las empresas; g) Investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades laborales que presenten los trabajadores de sus empresas afiliadas.

2. *Del noventa y dos por ciento (92%) del total de la cotización, la Entidad Administradora de Riesgos Laborales destinará como mínimo el diez por ciento (10 %) para lo siguiente: a) Desarrollo de programas regulares de prevención y control de riesgos Laborales y de rehabilitación integral en las empresas afiliadas; b) Apoyo, asesoría y desarrollo de campañas en sus empresas afiliadas para el desarrollo de actividades para el control de los riesgos, el desarrollo de los sistemas de vigilancia epidemiológica y la evaluación y formulación de ajustes al plan de trabajo anual de las empresas. Los dos objetivos principales de esta obligación son: el monitoreo permanente de las condiciones de trabajo y salud, y el control efectivo del riesgo; c) Las administradoras de riesgos laborales deben desarrollar programas, campañas, crear o implementar mecanismos y acciones para prevenir los daños secundarios y secuelas en caso de incapacidad permanente parcial e invalidez, para lograr la rehabilitación integral, procesos de readaptación y reubicación laboral; d) Diseño y asesoría en la implementación de áreas, puestos de trabajo, maquinarias, equipos y herramientas para los procesos de reinserción laboral, con el objeto de intervenir y evitar los accidentes de trabajo y enfermedades Laborales; e) Suministrar asesoría técnica para la realización de estudios evaluativos de higiene ocupacional o industrial, diseño e instalación de métodos de control de ingeniería, según el grado de riesgo, para reducir la exposición de los trabajadores a niveles permisibles. La Superintendencia Financiera, podrá reducir el porcentaje del diez por ciento (10%) definido en el numeral 2 del presente artículo, de acuerdo a la suficiencia de la tarifa de cotización, sólo cuando se requiera incrementar las reservas para cubrir los siniestros por parte de las Entidades Administradoras de Riesgos laborales.*

3. *Hasta el tres (3%) del total de la cotización se destinará para el Fondo de Riesgos Laborales. El Gobierno nacional a través de los Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Trabajo y Salud y Protección fijará el monto correspondiente previo estudio técnico y financiero que sustente dicha variación. El estudio podrá ser contratado con recursos del Fondo de Riesgos Laborales.*

Parágrafo 1º. Las administradoras de riesgos laborales no pueden desplazar el recurso humano ni financiar las actividades que por ley le corresponden

al empleador, y deben otorgar todos los servicios de promoción y prevención sin ninguna discriminación, bajo el principio de la solidaridad, sin tener en cuenta el monto de la cotización o el número de trabajadores afiliados.

Parágrafo 2°. En todas las ciudades o municipios donde existan trabajadores afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales las administradoras de riesgos Laborales deben desarrollar las actividades de promoción y prevención con un grupo interdisciplinario capacitado y con licencia de salud ocupacional propio o contratado bajo su responsabilidad. Para ampliar la cobertura, la ejecución de dichas actividades podrá realizarse a través de esquemas de acompañamiento virtual y de tecnologías informáticas y de la comunicación, sin perjuicio del seguimiento personal que obligatoriamente respalde dicha gestión.

Parágrafo 3°. La Entidad Administradora de Riesgos Laborales deberá presentar un plan con programas, metas y monto de los recursos que se vayan a desarrollar durante el año en promoción y prevención, al Ministerio de Trabajo para efectos de su seguimiento y cumplimiento conforme a las directrices establecidas por la Dirección de Riesgos Profesionales de ahora en adelante Dirección de Riesgos Laborales.

Parágrafo 4. Los gastos de administración de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales serán limitados. El Ministerio del Trabajo podrá definir tales límites, previo concepto técnico, del Consejo Nacional de Riesgos Laborales acorde con variables como tamaño de empresa, número de trabajadores, clase de riesgo, costos de operación necesarios para garantizar el cumplimiento de las normas legales vigentes, entre otras.

Parágrafo 5. La labor de intermediación de seguros será voluntaria en el ramo de riesgos laborales, y estará reservada legalmente a los corredores de seguros, a las agencias y agentes de seguros, que acrediten su idoneidad profesional y la infraestructura humana y operativa requerida en cada categoría para el efecto, quienes se inscribirán ante el Ministerio del Trabajo. Quien actué en el rol de intermediación, ante el mismo empleador no podrá recibir remuneración adicional de la administradora de riesgos laborales, por la prestación de servicios asistenciales o preventivos de salud ocupacional. En caso que se utilice algún intermediario, se deberá sufragar su remuneración con cargo a los recursos propios de la Administradora de Riesgos Laborales.”.

El artículo 11, de la Ley 1562 de 2012, en su contenido, plasma claramente la forma en que se distribuyen los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, las obligaciones a cargo de las compañías Administradoras de Riesgos Laborales y del Ministerio de Trabajo; sin embargo, para fortalecer la vigilancia y el control eficiente de los mismos, es indispensable realizar estudios actuariales, técnicos y financieros mediante los

cuales se pueda determinar el estado actual, la sostenibilidad financiera y en qué situación están las reservas del Sistema General de Riesgos Laborales, a fin de establecer, si es necesaria una variación en los aportes que realizan las empresas según el nivel de riesgo por actividad económica, al igual que el ajuste a la repartición de los porcentajes de que habla la Ley 1562 en su artículo 11, incluido el destinado al fondo de riesgos laborales, sin dejar de lado, el poder determinar cuál es el rol de los corredores de seguros que fungen como intermediarios en riesgos laborales cuando esta función por ley se encuentra a cargo de las compañías Administradoras de Riesgos Laborales razón por la cual resulta discutible el pago de una labor de intermediación que en poco o nada contribuye o beneficia al Sistema General de Riesgos Laborales.

En virtud de lo antes señalado, existe jurisprudencia nacional reciente relacionada con la destinación de recursos del Sistema General de Riesgos Laborales; es así como la Sentencia C – 049 de 2022, se constituye en un precedente judicial de vital importancia.

En esa decisión, “La Corte conoció la demanda, formulada por el ciudadano Domingo de Jesús Banda Torregroza, contra el artículo 203 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad””. Tras estudiar la aptitud sustantiva de la demanda, concluyó que sólo los siguientes reproches de constitucionalidad resultaban aptos (i) inciso primero y quinto del artículo 48 de la Constitución (eficiencia del sistema y destinación específica); así como (ii) el presunto desconocimiento de la unidad de materia, al haberse integrado esta disposición en el Plan Nacional de Desarrollo lo que, a juicio del demandante, pudo implicar el desconocimiento del artículo 158 de la Constitución. En consecuencia, la Corte se abstuvo de estudiar los demás cargos formulados con sustento en los artículos 150.21, 334, 338, 115, 121, 122, 123, 150.3, 339.1, 374, 355, 363 y 95.9 de la Carta Política.

Con fundamento en el reiterado precedente constitucional, en materia del principio de unidad de materia en las leyes del Plan, al estudiar la constitucionalidad de la disposición demandada, concluyó que la norma debía declararse inexecutable por violación del principio de unidad de materia, al no encontrar una conexidad directa o inmediata; igualmente, se trata de una norma permanente de seguridad social al margen de un fin de planeación. En consecuencia, concluyó que un debate sobre una disposición que modifica el Sistema de Riesgos Laborales debe surtirse a través de una ley ordinaria, para permitir una amplia discusión sobre un tema tan sensible y que impacta, de manera permanente, en las fuentes de financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

A renglón seguido, después de referir el contenido general y la interpretación del artículo 48 de la Constitución, la Corte concluyó que la

norma demandada desconocía el inciso primero (eficiencia) y quinto (destinación específica) del artículo 48 de la Constitución. En consecuencia, concluyó que le asistía la razón al demandante y a la mayoría de los intervinientes, en tanto dicha regulación podría ir en detrimento del valor puro e intrínseco de la cotización en el Sistema General de Seguridad Social, al perder capacidad financiera, de inversión o de generación de programas ordinarios de prevención de riesgos en las empresas afiliadas. Asimismo, podría reducir los recursos paraafiscales disponibles para la prestación de los servicios en el marco del Sistema de Riesgos Laborales.”.

De otro lado, sería oportuno evaluar y definir el alcance de lo que llama la norma gastos administrativos, ya que si bien existen disposiciones normativas que regulan el tema, actualmente no existe claridad frente a como las Administradoras de Riesgos Laborales están administrando y justificando estos recursos.

Es por ello, que con la radicación en su momento del Proyecto de Ley número 374 de 2020, se pretendía modificar lo legislado en la Resolución 3544 de 2013, referente a los gastos de administración, ya que la norma señalada dispone que se puede destinar hasta el 23% de las cotizaciones para que las compañías que incursionan en el ramo de la prevención de los riesgos laborales puedan suplir sus gastos de administración razón por la que cobra sentido la intención y el propósito que tuvo el congresista Zuleta Becharen al radicar el proyecto mencionado, toda vez que es innegable que lo destinado a gastos de administración es desproporcionado y no se compadece de ninguna forma con las necesidades y la finalidad del sistema general de riesgos laborales.

De ahí, que se debe hacer un llamado urgente al gobierno nacional para que a través del fondo de riesgos laborales, se realicen los estudios actuariales, financieros y técnicos con el fin de lograr establecer objetivamente y razonablemente un porcentaje justo que garantice la operación de las Administradoras de Riesgos Laborales sin que se destinen recursos obtenidos del recaudo por concepto de aportes a riesgos laborales a otros fines diferentes a lo permitido en la normatividad vigente.

Y es que la fuente de financiación del Sistema de Riesgos Laborales depende en gran medida de los ingresos directos por concepto de las cotizaciones que garantizan la cobertura de los riesgos en el trabajo, mas no de subsidios, ni en aplicación del principio de solidaridad que es característico de los sistemas de salud y pensiones, y ni que decir el recaudo, el cual depende significativamente del poder acceder a un empleo estable, la productividad empresarial y la formalización laboral.

Dado lo anterior, es necesario considerar la posibilidad de optimizar el uso de los recursos y dineros públicos que recibe el Sistema General de Riesgos Laborales cuya prelación es la cobertura de las contingencias derivadas del trabajo, lo que implica que deben reducirse significativamente

otros rubros que no contribuyen a que se cumpla con el espíritu de lo dispuesto en el marco legal de los riesgos laborales.

Igualmente, a las Administradoras de Riesgos Laborales que se les demuestre que recurrentemente utilizan de manera indebida los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, les quedará definitivamente prohibido, operar el ramo de los riesgos laborales, so pena de las acciones administrativas y legales a las que haya lugar, lo que significa, que deben racionalizarse los gastos administrativos, además de priorizar los temas técnicos en las negociaciones comerciales con las organizaciones, de tal forma que no recaiga este proceso en acuerdos inocuos (capacitaciones a representantes de empresas fuera del país, financiación de eventos en empresas que nada tienen que ver con la prevención de riesgos laborales, suministro de publicidad diferente a la requerida para prevenir siniestralidad laboral o control de los riesgos en seguridad y salud en el trabajo) y en general, en aquellas actividades distintas a la prevención de los riesgos laborales.

Así las cosas, si bien es cierto, existe un marco normativo robusto ya señalado aquí, que brinda herramientas jurídicas a los diferentes actores del Sistema General de Riesgos Laborales, a fin de que los recursos del mismo, se administren y destinen adecuadamente, es indispensable que se genere y exija a las administradoras de riesgos laborales la presentación de reportes de indicadores de impacto anuales, a los actores del Sistema General de Riesgos Laborales y a las comisiones de seguridad social del Congreso, de tal manera que se logre establecer su uso eficiente y eficaz.

Finalmente, también es necesario considerar, que muchos de los recursos del Sistema de Riesgos Laborales se concentran en la atención del sector formal de la economía mientras que el informal queda relegado sin la posibilidad de acceder a las bondades y beneficios del Sistema General de Riesgos Laborales, lo que demuestra un trato desigual y desde todo punto de vista injustificable. Por tal razón, es pertinente, que el Gobierno nacional apoye las agendas legislativas dirigidas a generar ayudas o subsidios parciales para que el trabajador informal pueda tener cobertura en riesgos laborales ya sea a través de un seguro similar al SOAT, cuyo pago sea anual y que cubra las contingencias derivadas de accidentes y enfermedades laborales, o promoviendo su afiliación a la ARL POSITIVA bajo unas condiciones especiales como sucede en el Sistema General de Pensiones.

II. CONFLICTO DE INTERESES

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”.

Procedo a indicar 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, así:

“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;

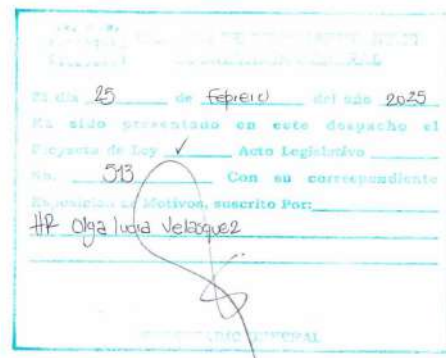
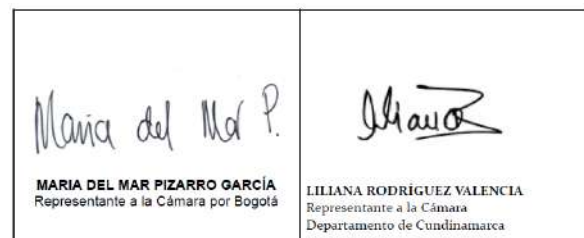
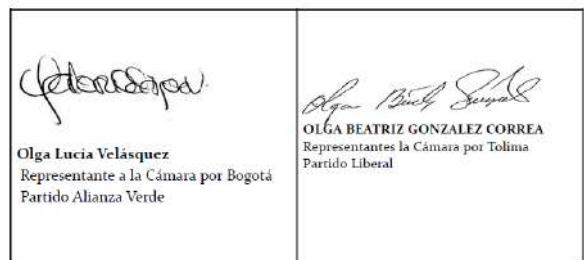
d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual;

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 (...)”.

Por tanto, y de forma orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Representantes, ya que 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 conclusión, este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a) del artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.



CONTENIDO

Gaceta número 206 - lunes, 3 de marzo de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 504 de 2025 Cámara, por medio de la cual se reforma el Sistema de Créditos para facilitar la reactivación empresarial en Colombia.	1
Proyecto de ley número 510 de 2025 Cámara, por la cual se regulan los proveedores de servicios de activos virtuales (PSAV) y se dictan otras disposiciones.	5
Proyecto de ley número 513 de 2025 Cámara, por medio del cual se establecen los mecanismos para fortalecer el Sistema General de Riesgos Laborales, el aseguramiento en vida y sus coberturas asociadas, así como propender por el óptimo uso de sus recursos y se crea el beneficio de protección para ocupaciones informales.	24