



# Superintendencia de Industria y Comercio

Bogotá D.C.

Doctor

**RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN**

Secretario

Comisión Sexta Constitucional Permanente

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

[comision.sexta@camara.gov.co](mailto:comision.sexta@camara.gov.co)

## SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

RADICACION: 25-207435--0-0

FECHA: 2025-05-06 11:31:35

DEPENDENCIA: 12 GRUPO DE

EVENTO: SIN EVENTO

TRABAJO DE REGULACIÓN

FOLIOS: 8

TRAMITE: 334 REMISIINFORMA

ACTUACION: 425 REMISIONIFORMACI

**Asunto:** Comentarios de la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** al Proyecto de Ley No. 510 de 2025 (**CÁMARA**) "*Por la cual se regulan los proveedores de servicios de activos virtuales (PSAV) y se dictan otras disposiciones*" (en adelante el "*proyecto*").

Respetado Doctor:

Esta Superintendencia realiza un seguimiento permanente a los proyectos de ley que pueden tener incidencia en el ejercicio de las funciones constitucionales y legales que le han sido asignadas. En consecuencia, y después de haber revisado la iniciativa indicada en el asunto, nos permitimos pronunciarnos en los siguientes términos:

### 1. Observaciones sobre la adopción de la tecnología "*blockchain*"

El artículo 1 del proyecto —relativo al "*Objeto de la Ley*”— dispone que la iniciativa en comento "*tiene por objeto promover la adopción de la tecnología blockchain y sus principales usos derivados en el país*".

Al respecto, resulta importante señalar que esta tecnología constituye una especie dentro de la llamada "*tecnología de registro distribuido – TRD*" o "*distributed ledger technology – DLT*", que, a la luz del artículo 3 del Reglamento UE 2023/1114 del **PARLAMENTO EUROPEO**, es "*una tecnología que permite el funcionamiento y el uso de registros distribuidos*"; es decir, son repositorios de información que mantienen registros de operaciones y se comparten a través de un conjunto de "*nodos de red TRD*"<sup>1</sup> y están sincronizados entre dichos nodos, utilizando un "*mecanismo de consenso*"<sup>2</sup>. Así, la base tecnológica de la cual forma parte "*blockchain*" corresponde con la TRD.

<sup>1</sup> **REGLAMENTO UE 2023/1114**. Artículo 3, numeral 4: "*nodo de red TRD: un dispositivo o proceso que forma parte de una red y que posee una copia completa o parcial de los registros de todas las operaciones en un registro distribuido*".

<sup>2</sup> **REGLAMENTO UE 2023/1114**. Artículo 3, numeral 3: "*mecanismo de consenso: las normas y procedimientos mediante los cuales se llega a un acuerdo de validación de una operación entre nodos de red TRD*".





## Superintendencia de Industria y Comercio

Considerando lo anterior, se sugiere la posibilidad de **verificar la conveniencia de expandir el alcance del proyecto de ley a la tecnología de registro distribuido**, pues esto permitirá contar con unas bases legales que se adapten a otros desarrollos de este tipo, más allá de la tecnología “*blockchain*”.

Cabe agregar que, en algunos apartes del proyecto de ley, como el artículo 2, se hace referencia a las siglas **DLT**, así como también en la definición de “*activo virtual*” que se propone en el literal a) del artículo 6, según el cual este activo 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*” (destacado propio).

De igual forma, respetuosamente se sugiere **incluir una definición de la expresión “tecnología de registro distribuido”** (DLT por sus siglas en inglés), esto con el propósito de proporcionar un contexto adecuado para los apartes del proyecto que hacen referencia a esta tecnología.

### 2. De las “*definiciones*” del proyecto de Ley

Respecto al artículo 6 del proyecto —relativo a las “*definiciones*”—, resulta necesario realizar las siguientes observaciones:

En primer lugar, es necesario destacar que la redacción del literal b) del artículo en comento, relacionado con la definición de “*forma habitual y profesional*”, no está incluyendo una definición de una conducta, sino que se busca encuadrar a una persona como profesional, a partir de unas condiciones específicas que se proponen dentro del proyecto. Esta falta de claridad puede generar dificultades en la interpretación y aplicación del precepto por parte del lector y más aún, por las autoridades competentes de dirimir conflictos o proteger derechos asociados al objeto de la regulación.

En segundo lugar, el literal d) del artículo aludido, hace referencia a los requisitos para ser considerado como “*Proveedor de Servicios de Activos Virtuales – PSAV*” que están obligados en los términos de la propuesta y establece, en su ordinal i) que uno de esos requisitos es estar constituido o tener un establecimiento permanente en Colombia.

Al respecto, resulta necesario señalar que, en la medida en que los **PSAV** pueden ser tanto personas naturales como jurídicas, **el ordinal i) puede incluir también a quienes estén domiciliados, con el fin de que el requisito incluya también a las personas naturales.**

En tercer lugar, el literal e) del artículo, establece un listado de actividades que serán consideradas como servicios de activos virtuales e indica que lo serán “*de forma habitual y profesional*”. Al respecto, se considera que la inclusión de esta expresión puede resultar imprecisa, en la medida en que el literal comentado pretende indicar aquellas actividades que son consideradas servicios de activos virtuales.





## Superintendencia de Industria y Comercio

Sin embargo, es necesario considerar que estas actividades podrían presentarse de manera ocasional, sin que pierdan su naturaleza y, en ese sentido, esta expresión no resulta adecuada al contexto, pues el carácter habitual y profesional no forma parte de la esencia del servicio, sino que es un criterio para establecer la existencia de un PSAV, como se indica en el literal c) del proyecto.

En consecuencia, se sugiere la eliminación de esta expresión dentro del literal e), pues esto permitirá dar una mayor claridad a las actividades que serán consideradas como servicios de activos virtuales.

En atención a lo expuesto en líneas precedentes, respetuosamente sugerimos las siguientes modificaciones:

Proyecto	Sugerencia de esta Superintendencia
<p><b>“Artículo 6. Definiciones.</b> Para los efectos de la presente ley, se consagran las siguientes definiciones: (...)</p> <p>b) <i>Forma Habitual y Profesional:</i> 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.</p> <p>(...)</p> <p>d) <i>PSAV Obligados:</i> 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:</p> <p>i) Que se encuentran constituidas o tengan un establecimiento permanente en Colombia;</p> <p>(...)</p> <p>e) <i>Servicios de Activos Virtuales:</i> se consideran como tales los siguientes servicios u operaciones, de Forma Habitual y Profesional:</p> <p>(...)”.</p>	<p><b>“Artículo 6. Definiciones.</b> Para los efectos de la presente ley, se consagran las siguientes definiciones: (...)</p> <p>b) <i>Forma Habitual y Profesional:</i> se <u>considerará refiere a que</u> una persona <u>que, presta servicios de activos virtuales en forma habitual y profesional dentro de cualquier periodo de 12 meses consecutivos, hubiere cuando haya</u> obtenido Ingresos Totales iguales o superiores a tres mil (3.000) SMLMV por la prestación de <u>los sServicios sobre Activos Virtuales</u> establecidos en el literal (e) del artículo 6 de la presente ley o <u>cuando mantener mantenga en tenencia Activos Virtuales iguales o superiores a cinco mil (5.000) SMLMV en un período de doce (12) meses consecutivos.</u></p> <p>(...)</p> <p>d) <i>PSAV Obligados:</i> 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:</p> <p>i) Que <u>estén domiciliadas,</u> se encuentran constituidas o tengan un establecimiento permanente en Colombia;</p> <p>(...)</p> <p>e) <i>Servicios de Activos Virtuales:</i> se consideran como tales los siguientes servicios u operaciones, <del>de Forma Habitual y Profesional:</del></p>





Superintendencia de  
Industria y Comercio

	<p>(...)"</p> <p>(El texto tachado y subrayado corresponde a la modificación propuesta por esta Entidad).</p>
--	---

### 3. De la “autonomía de negociación de los Activos Virtuales”

El artículo 7 del proyecto —relativo a la “autonomía de negociación de los Activos Virtuales”—, indica que el funcionamiento, reglas, precios y otros aspectos de los activos virtuales no están cubiertos por el proyecto de ley y que los adquirentes de criptoactivos deben procurar informarse de los riesgos inherentes a su negociación, con base en los principios de libre mercado y libre competencia.

Al respecto, **es necesario considerar que, infortunadamente, la negociación con criptoactivos presenta muchos riesgos que ameritan contar con una norma que consagre una especial protección en estos aspectos que el proyecto no pretende regular.**

A manera de ejemplo, existen conductas como el “rug pulling” o “estafa de salida”, lo cual es una práctica reiterada en el mundo de las criptomonedas donde se crea uno de estos activos y se promociona de manera insistente con el fin de convencer a los inversores de adquirirla y después desaparecer, como sucedió con la criptomoneda “\$LIBRA” en Argentina<sup>3</sup>.

A esto debe añadirse que la operación descentralizada y el carácter técnico de algunos criptoactivos, como las criptomonedas (por ejemplo, bitcoin), **implica un conocimiento tecnológico y financiero hace que los adquirentes se encuentren en una posición de mayor vulnerabilidad<sup>4</sup> que en otros sectores de la economía.**

Esto se materializa en cuestiones tan importantes como la imposibilidad de revertir las operaciones con criptoactivos, que se genera debido al funcionamiento de la tecnología *blockchain*, lo cual genera un riesgo importante para los usuarios de estos servicios, pues en caso de error o de ser víctima de algún fraude, no existe un mecanismo intrínseco que permita la recuperación de los recursos dentro de la red<sup>5</sup>.

En este sentido, **si bien el artículo 10 del proyecto en su literal b) establece la obligación de los PSAV de informar de esta circunstancia, se considera que no resulta suficiente para garantizar una efectiva protección a los adquirentes de criptoactivos.**

<sup>3</sup> BBC News Mundo. El Escándalo de Javier Milei con \$LIBRA: qué es el "rug pulling" y qué recomiendan los expertos para evitar este tipo de estafas con criptomonedas. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/articulos/cj3n5gjd2dxo>

<sup>4</sup> DOMÍNGUEZ FLÓREZ, Cristóbal. Criptoactivos: conceptos básicos, posibles beneficios y riesgos potenciales, p. 344. En: Estudios económicos CNBV, Vol. 5, 2023. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/846231/8\\_Criptoactivos\\_-\\_Estudios\\_Econ\\_micos\\_CNBV\\_-\\_Vol.5.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/846231/8_Criptoactivos_-_Estudios_Econ_micos_CNBV_-_Vol.5.pdf)

<sup>5</sup> Ibidem, p. 345.





## Superintendencia de Industria y Comercio

De igual forma, existen riesgos desde el punto de vista de la generación de nuevos criptoactivos. Sobre el particular, es necesario indicar que, en materia de criptomonedas, su presentación y reglas se realizan a través de un “*White paper*” o “*libro blanco*”, que es un documento que describe las características del criptoactivo<sup>6</sup> —de manera similar a un reglamento de emisión de acciones o un reglamento de emisión y colocación de bonos en la bolsa de valores—.

Teniendo en cuenta que, en ocasiones estos documentos no cuentan con exactitud, claridad o transparencia, pueden existir riesgos de fraude, que se materializan en la posibilidad de exagerar las bondades de este tipo de activos, sin un sustento. Esto justifica la necesidad de contar con un régimen específico frente a aspectos sustanciales de los criptoactivos. Por ello, la **UNIÓN EUROPEA** expidió un reglamento que abarca todos ellos y, a la luz de la creciente popularidad de las operaciones con ellos; en este sentido, **respetuosamente se sugiere incluir un régimen específico sobre criptoactivos que, teniendo en cuenta su naturaleza, establezca mínimos en materia de seguridad, información, publicidad y garantías frente a los consumidores, así como también requisitos mínimos para la realización de operaciones sobre estos activos.**

En su momento, el **BANCO DE LA REPÚBLICA**, respecto del Proyecto de Ley 267 de 2022 (**SENADO**) y 139 de 2021 (**CÁMARA**)<sup>7</sup>, manifestó<sup>8</sup> que, **debido a las implicaciones de los criptoactivos y su crecimiento a nivel global, es necesario contar con una ley comprehensiva y robusta que regule dicho mercado, lo cual requiere que se establezca un marco general de las operaciones que se pueden llevar a cabo sobre estos**, sin centrarse exclusivamente en la tecnología, sino también en los efectos sobre los mercados, los riesgos relacionados y los controles correspondientes.

#### 4. De la “*comercialización y promoción de activos virtuales*”

El artículo 15 del proyecto —relativo a la “*comercialización y promoción de activos virtuales*”— indica que, solamente los **PSAV** inscritos en el registro que se propone mediante esta iniciativa pueden transmitir comunicaciones o mensajes destinados a iniciar la adquisición de servicios de activos virtuales y que su violación será considerada una infracción al régimen de protección de los derechos del consumidor.

Considerando lo propuesto en dicho artículo, es necesario indicar que, debido a las características específicas con las que cuentan algunos criptoactivos, como las criptomonedas, que están destinados a ser utilizados como medios de pago<sup>9</sup>; o los “*security*

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 346.

<sup>7</sup> “*por la cual se regulan los Servicios de Intercambio de Criptoactivos ofrecidos a través de las Plataformas de Intercambio de Criptoactivos*”.

<sup>8</sup> Radicado JD-S-CA-28054-2022

<sup>9</sup> VOGT, María Eugenia y PORPORATO, Marcela. Criptoactivos como fuente de financiamiento para pymes. El caso de Argentina. [En línea] En: Cuadernos de Contabilidad. Volumen 23, 2022. Disponible en: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cuacont/article/view/35997>





## Superintendencia de Industria y Comercio

*tokens*”, que representan créditos financieros o derechos sobre el capital del emisor, a semejanza de instrumentos financieros o valores<sup>10</sup>, tales como acciones, bonos o derivados; **es necesario contar con una autoridad especializada para lograr una efectiva protección de los adquirentes y establecer si efectivamente tienen la calidad de consumidor, a la luz de la Ley 1480 de 2011.**

Lo anterior, teniendo en cuenta que el artículo 2 del Estatuto del Consumidor consagra que la aplicación de estas normas solamente se presenta en el marco de las relaciones de consumo, que son aquellas que se presentan entre consumidores, por un lado, y productores o proveedores, por el otro.

Cabe añadir que, a la luz del artículo 5 de la Ley 1480 de 2011, consumidor es: *“Toda persona natural o jurídica que, como destinatario final, adquiera, disfrute o utilice un determinado producto, cualquiera que sea su naturaleza para la satisfacción de una necesidad propia, privada, familiar o doméstica y empresarial cuando no esté ligada intrínsecamente a su actividad económica”*.

En este sentido, **resulta pertinente establecer si todos los adquirentes de criptoactivos buscan satisfacer una necesidad propia, privada, familiar, doméstica o empresarial (que no esté ligada a su actividad económica).**

Para ello, **es necesario considerar que, de conformidad con algunos estudios, muchos adquirentes de criptoactivos tienen como finalidad su tenencia como inversión.** Así, en el año 2021, el 60% de tenedores de *“Bitcoin”* en Canadá los adquirieron con esta finalidad<sup>11</sup>.

Igualmente, en el Reino Unido, en ese mismo año, un 19% de las personas invirtieron en criptoactivos en vez de realizar otro tipo de inversiones financieras; el 30% los incorporó como parte de su portafolio de inversión; el 19% los utilizó como método de ahorro a largo término; el 17% los consideró como una forma fácil de hacer dinero; y, el 38% los percibió como una apuesta para ganar o perder dinero<sup>12</sup>.

En este sentido, **no puede concluirse que la adquisición de criptoactivos se enmarque en las relaciones de consumo a las que resulta aplicable el Estatuto del Consumidor.** Como se ha señalado anteriormente, esta circunstancia remarca la necesidad de establecer un régimen específico para la materia.

De conformidad con lo expuesto, **no resulta adecuado establecer que la violación de la obligación de transmitir información destinada a iniciar la adquisición de servicios**

---

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> BALUTEL, Daniela et. Al. Private Digital Cryptoassets as Investment? Bitcoin Ownership and Use in Canada, 2016-2021, p. 14. En línea. Disponible en: [https://publications.gc.ca/collections/collection\\_2022/banque-bank-canada/FB3-5-2022-44-eng.pdf](https://publications.gc.ca/collections/collection_2022/banque-bank-canada/FB3-5-2022-44-eng.pdf)

<sup>12</sup> KARIM, Michael y TOMOVA, Gergana. Research note: Cryptoasset consumer research 2021. En línea. Disponible en: <https://www.fca.org.uk/publications/research/research-note-cryptoasset-consumer-research-2021>





Superintendencia de  
Industria y Comercio

virtuales represente una infracción del régimen de protección al consumidor, por lo menos desde la perspectiva general de la Ley 1480 de 2011; por lo cual, respetuosamente sugerimos la siguiente modificación:

Proyecto	Sugerencia de esta Superintendencia
<p><b>Artículo 15. Comercialización y Promoción de Activos Virtuales.</b> 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”.</p>	<p><b>Artículo 15. Comercialización y Promoción de Activos Virtuales.</b> 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. <del>La violación de lo anterior será considerado como una violación al régimen de protección de los derechos del consumidor.</del> 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”.</p> <p>(El texto tachado corresponde a la modificación propuesta por esta Entidad).</p>

## 5. De las funciones de inspección, vigilancia y control

Por último, es importante mencionar que el proyecto de Ley no deja clara la autoridad que ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control sobre los aspectos relacionados con las obligaciones de los PSAV.

En este sentido, con el fin de atender a los criterios establecidos por la Honorable **CORTE CONSTITUCIONAL** en la Sentencia C-044 de 2023 respecto a la regulación de la función sancionatoria, se recomienda **definir cuál será la autoridad encargada de ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control** sobre las infracciones a la norma, así como también establecer las sanciones aplicables y los elementos básicos que configuran dichas infracciones.

Sobre el particular, resulta relevante considerar la experiencia del caso chileno, en el que, atendiendo al carácter particular de las criptomonedas —reconocidas como activos financieros en el marco de la Ley 21.521 (Ley Fintec)— es la **COMISIÓN PARA EL**





## Superintendencia de Industria y Comercio

**MERCADO FINANCIERO** la autoridad encargada de fiscalizar la prestación de servicios relacionados con ellas, entre otras funciones.

Igualmente, teniendo en cuenta que el uso predominante de los criptoactivos se orienta a fines de inversión, se sugiere evaluar la conveniencia de que la autoridad encargada de la inspección, vigilancia y control de los servicios de activos virtuales se encuentre en una entidad con la experticia técnica y el alcance, como lo es la **SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA**.

De esta forma esperamos haber contribuido al enriquecimiento de tan importante iniciativa, quedando a disposición para resolver cualquier inquietud que se presente sobre el particular.

Cordialmente,

**CIELO RUSÍNQUE URREGO**  
SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO

Elaboró: David Mancera   
Revisó: Carolina Ramírez  Héctor Barragán   
Aprobó: Alejandro Bustos 

