



### 3. Despacho Viceministerio Técnico

Honorable Representante  
**JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES**  
Comisión Sexta Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8-68  
Ciudad



Radicado: 2-2025-035014  
Bogotá D.C., 4 de junio de 2025 14:54

Radicado entrada  
No. Expediente 26590/2025/OFI

**Asunto:** Comentarios al texto aprobado en primer debate 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".

Respetado Presidente:

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al texto aprobado en primer debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley del asunto, de iniciativa congresional, tiene por objeto promover la adopción de la tecnología *blockchain* y sus principales usos derivados en el país, así como la regulación de los Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (PSAV) con el propósito de impulsar el desarrollo y la adopción de la tecnología blockchain o tecnología de registro distribuido (DLT) en Colombia, con el fin de: generar 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 científica y tecnológica; y, fomentar la colaboración público-privada para la consolidación del sector<sup>2</sup>.

Para su consecución, propone específicamente que, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) deberá diseñar e implementar estrategias orientadas a facilitar la apropiación y formación en tecnologías como *blockchain* y DLT. De igual manera, se dispone que el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), en conjunto con las Secretarías de Educación Departamentales, Distritales y Municipales, podrán desarrollar y diseñar programas de formación enfocados en la tecnología *blockchain*, los cuales deberá estar estratégicamente dirigidos a promover la adopción de nuevos usos de esta tecnología por parte de la población beneficiaria.

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

<sup>2</sup> Gaceta del Congreso No. 632 de 2025. IX. Texto Propuesto Para Primer Debate En La Comisión Sexta De La Cámara De Representantes. Proyecto De Ley Número 510 De 2025 Cámara. Página 25.

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

dXUP\_XD VN a8b8 ZzJN KFY4 Xop4 sUk=

Continuación oficio

Adicionalmente, el proyecto también busca impulsar este sector al nivel municipal mediante la creación de Fondos Territoriales temporales de patrimonio autónomo, de régimen de derecho privado y sin estructura administrativa propia. Para el efecto, se propone como fuentes de financiamiento: i) recursos disponibles presupuestales de las entidades territoriales; ii) ingresos del Sistema General de Regalías (SGR); iii) convenios interadministrativos con gobernaciones y el Gobierno nacional; y iv) donaciones o cooperaciones nacionales o internacionales.

## 1. Consideraciones generales de inconveniencia

En términos generales, se tiene que el proyecto de ley no tiene en cuenta que el diseño regulatorio de este mercado debería enfocarse a partir del artículo 335 de la Constitución Política, toda vez que las diferentes actividades que se pueden desarrollar en un mercado de activos virtuales derivan en el aprovechamiento de recursos captados del público, lo que en términos de la norma Superior se considera una actividad de interés público. De manera que, abordar estos temas desde una perspectiva netamente comercial, societaria y de la autonomía de la voluntad privada, además de escapar de su ámbito de competencia por tratarse de una actividad que implica manejo y aprovechamiento de recursos del público, sin hacer mención en aspectos propios de una actividad regulada que se asemeja a la financiera, tendría como consecuencia una regulación incompleta y por lo tanto, ineficiente de cara al mercado que se pretende intervenir. En consecuencia, la materia objeto de la iniciativa requiere una regulación similar a la del sector financiero, bursátil y asegurador, lo que implica replantear el proyecto en todos sus aspectos.

Por su parte, la habilitación de la operación de los espacios de intercambio que refiere el proyecto de ley permitiría el acceso a productos y operaciones de diversos niveles de complejidad al público general sin tener en cuenta unos estándares claros de información, educación y asesoría a los potenciales adquirentes, lo que representaría riesgos significativos en términos de la protección al consumidor, integridad de los mercados de inversión y riesgo sistémico frente a la economía local en el agregado.

A su vez, considerando la naturaleza de los activos virtuales, es importante que el marco regulatorio contemple temas de gran relevancia, como por ejemplo: i) aspectos relacionados con la dimensión transfronteriza, toda vez que el desarrollo de este tipo de mercados ha evidenciado que los PSAV pueden operar desde cualquier jurisdicción mientras ofrecen servicios a residentes colombianos, demandando por esta razón un marco regulatorio local que prevea este tipo de operaciones y que de cierta forma acote el riesgo inherente en materia transfronteriza; ii) mecanismos concretos de coordinación institucional entre las entidades que allí se enuncian tales como el Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones, la Superintendencia de Sociedades, la Superintendencia Financiera y el Banco de la República; entre otros.

Además, la iniciativa carece de una estructura regulatoria adecuada para la temática que se propone regular, pues el proyecto no contempla una organización típica de la estructura regulatoria de los mercados, en la cual se establece un esquema de licenciamiento, actividades, operaciones, facultades regulatorias, de vigilancia y control, esquemas de coordinación interinstitucional, administración de riesgos, infraestructuras, obligaciones y deberes que delimitan claramente la arquitectura que el legislador busca para este mercado.

## 2. Consideraciones de inconveniencia al articulado

**El artículo 1** señala el objeto del proyecto. Al respecto, se considera importante resaltar que la velocidad de avance de las tecnologías, el esfuerzo legislativo y regulatorio que se desprende de la propuesta no debería concentrarse en una tecnología específica como lo es *blockchain*, pues no tendría en consideración los principios y beneficios que se busca promover, ni las propiedades que se podrían

Continuación oficio

asegurar sin perjuicio de la tecnología subyacente. Así mismo, se destaca que, si bien el artículo señala algunos objetivos de la propuesta, estos no tienen un desarrollo independiente en el cuerpo del proyecto que indique la forma como serán alcanzados. Las disposiciones proyectadas centradas en los PSAV desconocen la integralidad del ecosistema de los activos virtuales que incluye transacciones descentralizadas (P2P), así como la diversidad de usos, tipos de productos y actividades que requieren un tratamiento específico y los riesgos que estos implican para la economía local en general y para el bienestar de los adquirentes.

**El artículo 2 sobre apropiación e impulso de tecnologías TIC con blockchain, el artículo 3, sobre formación para la innovación en tecnología blockchain y el artículo 4, sobre estrategia de implementación.** Se considera que estos no guardan conexidad con la propuesta de actividades y agentes que se desarrolla desde el artículo 6 de la propuesta legislativa, como tampoco queda claro cómo se articula esta propuesta con los programas que el gobierno nacional actualmente ejecuta en frentes relacionados; así mismo, no contempla ningún enfoque orientado a la formación tributaria ni a la capacidad institucional del Estado para comprender las implicaciones fiscales de estas tecnologías, ni tiene en cuenta el impacto de la iniciativa desde el punto de vista fiscal.

**El artículo 5** autoriza a los municipios y/o departamentos a crear Fondos Territoriales temporales para el desarrollo integral e implementación de la tecnología Blockchain. Se considera que esta autorización no se encuentra justificada dentro de ninguna situación excepcional que haga necesaria su creación como un fondo- cuenta especial<sup>3</sup> exceptuado de las normas de contratación pública.

En relación con las definiciones señaladas en el **artículo 6** del proyecto, es menester señalar que estas deben permitir que todos los actores, tales como los prestadores de servicios de intercambio, inversionistas, consumidores, reguladores y supervisores, entre otros, tengan un entendimiento homogéneo de la industria y de su perímetro regulatorio. Algunas observaciones particulares:

- a. La definición de activo virtual, aunque se aproxima a las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional – GAFI<sup>4</sup>, al hacer referencia al término valor genera confusiones con respecto al marco normativo derivado de la Ley 964 de 2005<sup>5</sup>, por lo que se sugiere una mayor precisión sobre esta definición. De otro lado, dado que esta sección no contempla categorías generales de activos virtuales como tokens que referencian otros activos, tokens de dinero electrónico y tokens de consumo o *utility* tokens, puede generar la interpretación de que aplica a todo el conjunto de activos desarrollados usando la tecnología *blockchain*.
- b. La definición de forma habitual y profesional hace referencia a un acto y a la vez a una persona que cumple con condiciones en términos de volumen de activos administrados o generación de ingresos a través de los servicios en activos virtuales; no obstante, no es clara la justificación técnica para la definición de los montos propuestos. Adicionalmente, se precisa recordar que la definición de captación masiva y habitual de recursos está definida en el Decreto 2920 de 1982<sup>6</sup> y configura el parámetro por el cual se inicia la supervisión de las actividades relacionadas con la prestación de servicios financieros.
- c. La definición de PSAV Obligados se limita al incluir en su alcance de aplicación a las PSAV

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C – 438 de 2017.

<sup>4</sup> LAS RECOMENDACIONES DEL GAFI. ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE LA LUCHA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS, EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO Y DE LA PROLIFERACIÓN. Disponible en: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://biblioteca.gafilat.org/wp-content/uploads/2025/05/RecomendacionesMetodologia-para-la-Quinta-Ronda-de-Evaluaciones-Mutuas-1.pdf>

<sup>5</sup> Por la cual se dictan normas generales y se señalan en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público que se efectúen mediante valores y se dictan otras disposiciones.

<sup>6</sup> Por el cual se dictan normas para asegurar la confianza del público en el sector financiero colombiano.

Continuación oficio

constituidas en el extranjero. De otro lado, no se evidencia conexión entre lo establecido en el literal b como forma habitual y profesional.

- d. La definición de servicios de activos virtuales incluye las establecidas para actividades u operaciones reguladas y vigiladas sobre activos negociables en otros mercados (custodia, ejecución de órdenes, colocación, etc). A pesar de lo anterior y del comentario previo sobre la definición de forma habitual y profesional del literal c), no se hace referencia en el proyecto de ley respecto al perímetro regulatorio que cobijaría estos servicios y las entidades que los prestan.
- e. Lo establecido como definición del Registro de PSAV hace alusión a una pluralidad de Superintendencias de Sociedades que tendrían como función la administración del registro proveedores de servicios de activos virtuales, lo que resulta confuso. En todo caso, no son evidentes en la exposición de motivos las razones para asignar a la Superintendencia de Sociedades esta labor.

El **artículo 7** señala como principio la **autonomía de negociación de los Activos Virtuales**, lo que deviene en potenciales contradicciones con los servicios de intercambio contemplados en el artículo 6 de la propuesta legislativa, toda vez que la formación de los precios de los activos en general se materializa a través de esa actividad de intercambio y por esta razón podría considerarse pertinente el establecimiento de requisitos para el desarrollo de los servicios definidos.

El **artículo 8** crea un **Registro de Proveedores de Servicios con Activos Virtuales** a cargo de la Superintendencia de Sociedades, mencionando que “el Gobierno nacional tendrá la facultad de determinar que los PSAV queden sometidos a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades”, sin embargo, el proyecto debería indicar expresamente la autoridad competente para ejercer la función de vigilancia y control de este tipo de entidades, de conformidad con el numeral 8 del artículo 150 de la Constitución Política; igualmente, no es claro si esta superintendencia es la llamada a ejercer funciones de inspección, control y vigilancia, teniendo en cuenta la naturaleza de los activos. Adicionalmente, se observa que los requisitos contemplados en el registro mencionado en el articulado presentan deficiencias significativas en aspectos de relevancia prudencial, tales como: i) requerimientos de solvencia y capital mínimo, ii) estándares de gobierno corporativo iii) sistemas de gestión integral de riesgos y iv) mecanismos de control interno.

Sobre los requisitos y obligaciones señalados en el **artículo 9**, es importante señalar la necesidad de contemplar las normas de la actividad financiera, máxime si se tiene en cuenta que los servicios establecidos en el artículo 2 de la iniciativa versan sobre la negociación y administración de recursos representados en activos virtuales, con el agravante de que se prestarían de forma habitual y profesional, sin que en el listado de requisitos y obligaciones de los PSAV se contemplen requisitos de capital mínimo, coeficientes de liquidez, segregación efectiva de activos, ni alguno relacionado con la administración de los riesgos de estas actividades o de las prácticas necesarias para obrar como experto en su ejecución.

Respecto a lo propuesto en el literal b) se considera improcedente la alusión “o la mención expresa de que pueden realizar cualquier acto similar”, toda vez que se están regulando servicios específicos que harían parte del perímetro de esta industria y no quedarían claros ni expresos los criterios para definir lo que serían esos “actos similares”. Frente a la obligación de contar con un “Proceso de atención y trámite de las peticiones, quejas o reclamos que presenten los usuarios” del literal i), cabe resaltar que la misma no hace parte de la información de obligatoria divulgación listada en el artículo 8 del proyecto.

La relación contractual a la que hace referencia el **artículo 10** sobre divulgación de información de riesgos, implicaría un proceso de vinculación a un producto que tiene como objeto o efecto la captación o aprovechamiento de recursos del público, por lo que se considera insuficiente la mera divulgación de información, pues en algunos de los servicios definidos en el artículo 6 del proyecto de ley, se hace necesario el análisis de conveniencia de los productos involucrados y el perfil de riesgo de los clientes o

Continuación oficio  
usuarios de los Proveedores de Servicios de Activos Virtuales.

El **artículo 11** señala que "el Gobierno nacional desarrollará e implementará cursos permanentes y actualizados de formación pedagógica digital en los Activos Virtuales", sin embargo, dicho artículo establece obligaciones generales respecto de la manera como se deben desarrollar los cursos sin precisar cuál es el marco normativo vigente que en el proyecto de ley se relaciona.

Considerando que la participación de los agentes, particularmente del segmento de personas naturales, está motivada por las potenciales rentabilidades, se considera que la administración de riesgos de que trata el **artículo 12** no puede limitarse al lavado de activos y financiación del terrorismo, toda vez que como se ha mencionado, el marco regulatorio para esta industria debe contemplar riesgos como el de mercado, crédito, operación y de liquidez.

Con respecto del listado de prohibiciones presentada en el **artículo 13**, cabe decir que no abordan de manera comprehensiva las conductas que se pueden presentar alrededor de la administración y aprovechamiento del público, en este punto, es necesario que un proyecto de tal envergadura y naturaleza estructure un régimen sancionatorio completo y particular.

El **artículo 14** incluye disposiciones relacionadas con la administración de riesgos que se pueden considerar puramente financieros como el de liquidez, respecto de lo cual es preciso revisar las facultades legales y la capacidad que tendría la Superintendencia de Sociedades como administrador del registro para establecer criterios de administración de este tipo de riesgos, pero también para supervisar el cumplimiento de los posibles requerimientos en la materia. Sobre el manejo de la liquidez, llama la atención la expresión sobre "disponibilidad de los Activos Virtuales para su entrega a sus titulares dentro de un plazo razonable", pues resulta cuando menos confuso, y requeriría en todo caso su desarrollo regulatorio. Este artículo, a diferencia de otros artículos, no establece mecanismos concretos de verificación o supervisión, ni disposiciones que permitan al Gobierno nacional eventualmente reglamentar la ley respecto de estos aspectos con los supervisores.

Teniendo en cuenta las consideraciones relacionadas con las actividades o servicios del **artículo 15**, se considera pertinente evaluar si la comercialización y promoción de activos virtuales debería ser uno de los servicios definidos en el artículo 6 de la propuesta legislativa.

En relación con el Régimen Tributario aplicable para las actividades y servicios que involucren activos virtuales señalado en el **artículo 16**, en primer lugar, debe decirse que la disposición resulta normativamente débil y en exceso, toda vez que no considera aspectos clave sobre el tratamiento del impuesto sobre la renta, retención en la fuente, Gravamen a los Movimientos Financieros – GMF, impuesto sobre las ventas – IVA, ni aspectos sobre las obligaciones formales ante la administración de impuesto. Adicionalmente, es preciso resaltar que en el actual sistema financiero los bancos actúan como intermediarios que facilitan la retención en la fuente de las operaciones y transacciones, y el reporte de información ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, mientras que tratándose de finanzas descentralizadas asequibles en diferentes *blockchains*, esta obligación no es automática ni obligatoria, de manera que, con el fin de poder facilitar la recaudación y fiscalización a los contribuyentes que realizan este tipo de operaciones, sería necesario robustecer a la administración tributaria con una infraestructura tecnológica y fiscal no existente a la fecha.

Particularmente, la iniciativa presenta vacíos importantes frente al impuesto sobre la renta, puntualmente en cuanto al hecho generador, no queda claro el momento de realización del ingreso, así como tampoco aclara cual va a ser la base gravable sobre la cual deberán calcularse este tipo de activos digitales. Adicionalmente, representa problemas prácticos en la aplicación de la retención en la fuente, toda vez que la gran mayoría de intermediarios no hacen parte del sistema financiero y bancario



Continuación oficio

tradicional, la contraparte de la transacción no es identificable en las transacciones con *blockchains*, así como tampoco lo es el sujeto que realiza el pago, lo que hace que no pueda ser determinable si se trata de un agente retenedor o no, además, la mayoría de operaciones ocurren *on-chain* o a través de billeteras no custodiadas (*wallets* frías).

En relación con el Gravamen a los Movimientos Financieros -GMF (4x1000), el artículo no aclara cómo puede gravarse con GMF, pero sí establece que le es aplicable. Al respecto de lo cual, cabe aclarar que, actualmente, el GMF es recaudado porque las transferencias ocurren en bancos vigilados, por lo que se reitera el comentario anterior, pues si las operaciones se hacen en redes *blockchain* entre *wallets*, no hay una base clara para la causación de este impuesto, ni intermediarios para la retención. El artículo no menciona si hay o no IVA en las operaciones con tokens, NFTs o *stablecoins*. Finalmente, no se contemplan lineamientos sobre cómo los PSAV interactuarán con la DIAN o si tendrán alguna obligación de información tributaria.

De otra parte, la motivación para la propuesta del **artículo 18** no es clara y sugerimos revisar su pertinencia a la luz de: i) la potencial redundancia respecto del artículo 17 de la propuesta legislativa, y ii) la referencia a una entidad financiera en específico toda vez que la normatividad de prestación de servicios de esta naturaleza es de carácter general y transversal.

### 3. Consideraciones de impacto Fiscal

En cuanto a las implicaciones que el desarrollo de una estrategia de apoyo a la implementación de la tecnología *blockchain* tendría para el Gobierno nacional, es preciso indicar que esta tendría que ajustarse de acuerdo con lo establecido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto<sup>7</sup>, a lo contemplado en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Puntualmente, sobre el artículo 2, es preciso resaltar que de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 21 de la Ley 1978 de 2009, los recursos del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FUTIC) tienen destinación específica, dentro de la que no se incluye temas relacionados con el fomento de la tecnología *blockchain*, siendo necesario que el proyecto contemple otra fuente para su financiación.

En relación con la formación y capacitación en este tipo de tecnología, señalada en el artículo 3 de la iniciativa, cabe aclarar que, dentro de los objetivos del SENA como entidad encargada de cumplir la función del Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores Colombianos, se encuentra contribuir al desarrollo comunitario a nivel urbano y rural, para su vinculación o promoción en actividades productivas de interés social y económico, por lo que contaría con capacidad para adaptar o desarrollar programas de capacitación y certificación laboral enfocados a grupos poblacionales específicos, sin que con ello sea necesario generar erogaciones adicionales.

Por su parte, teniendo en cuenta que la creación del Registro de Proveedores de Servicios de Activos Virtuales requiere para su implementación la actualización y administración de herramientas tecnológicas que preserven y actualicen los datos consignados, esto supondría erogaciones presupuestales y sucesivas no contempladas en la disponibilidad presupuestal de la Superintendencia de Sociedades ni el Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector, pues si no es posible integrar el pretendido nuevo Registro con alguna herramienta de seguimiento que ya tenga en funcionamiento la entidad, se estaría generando

<sup>7</sup> Decreto 111 de 1993. **ARTICULO 39.** "Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del Proyecto Anual del Presupuesto General de la Nación serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993. (...)"



Continuación oficio

un costo adicional que, tomando como referencia los gastos que se contemplaron para el desarrollo del Sistema de Información del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, podría implicar alrededor de **\$16.716 millones**<sup>8</sup>, sin contar las erogaciones para su mantenimiento, que haciendo una estimación aproximada, tomando como referencia funcionamiento del sistema de información que ya existe en el Instituto Nacional de Salud (INS) mediante el proyecto de Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Salud y Protección Social<sup>9</sup>, para la vigencia 2025 se han destinado alrededor de **\$7.850 millones**.

Así, el proyecto demandaría recursos adicionales para la creación de un nuevo sistema de registro de proveedores de servicios con activos virtuales, así como actividades de fomento para el uso de tecnologías *blockchain*, los cuales deben estar ajustados al PND, MGMP del sector y el MFMP.

Ahora bien, el parágrafo 2 del artículo 5 propone que la financiación de estos fondos territoriales provendrá, entre otros, de recursos provenientes del Sistema General de Regalías (SGR), lo que vulneraría la destinación específica que tienen estos recursos de acuerdo con el artículo 361 de la Constitución Política. Este artículo, modificado por el Acto Legislativo 05 de 2019, señaló, entre otros aspectos, que los ingresos del SGR se deben destinar a **la financiación de proyectos de inversión** que contribuyan al desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales, determinándose asignaciones constitucionales<sup>10</sup>. Lo dicho, fue reglamentado mediante la Ley 2056 de 2020<sup>11</sup>, ella determinó la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Esta Ley, ha señalado que para la formulación de los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos provenientes del SGR, estos deberán estar contenidos en el plan de desarrollo territorial de la entidad y surtir el ciclo de proyectos de inversión desarrollado en la Ley 2056 de 2020 para la asignación con la cual se pretenda financiar.

De acuerdo con lo anterior, resulta evidente que los recursos del SGR se caracterizan por tener una destinación que proviene de la Constitución, norma que, a su vez, emana las directrices, parámetros y reglas para su inversión establecidos en la Ley 2056. Dicho esto, ninguna ley puede, en forma o en todo, apartarse de los preceptos constitucionales establecidos para la inversión de estos recursos, ni tampoco

<sup>8</sup> Proyecto del PGN denominado: "DESARROLLO DEL SISTEMA DE INFORMACION DEL OBSERVATORIO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL NACIONAL" en la Agencia Nacional de Seguridad Vial – vigencia 2023, actualizado por IPC a precios 2025.

<sup>9</sup> Este costo puede incluir recursos para el soporte de uno o más sistemas de información que tenga la Entidad.

<sup>10</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 361. "(...) 20% para los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como para los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos. Los municipios donde se exploten recursos naturales no renovables tendrán además una participación adicional del 5% que podrán ser anticipados en los términos que defina la ley que desarrolle el Sistema.

15% para los municipios más pobres de país, con criterios de necesidades básicas insatisfechas y población, de los cuales, mínimo dos (2) puntos porcentuales se destinarán a proyectos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible, que serán invertidos de acuerdo con una estrategia nacional de protección de áreas ambientales estratégicas por los municipios.

34% para los proyectos de inversión regional de los departamentos, municipios y distritos, con criterios de necesidades básicas insatisfechas, población y desempleo, priorizando proyectos de alto impacto regional.

1% para la conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación.

10% para la inversión en ciencia, tecnología e innovación, a través de convocatorias públicas, abiertas, y competitivas, en los términos que defina la ley que desarrolle el Sistema, de los cuales, mínimo dos (2) puntos porcentuales se destinarán a investigación o inversión de proyectos de ciencia, tecnología e innovación en asuntos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible.

2% para el funcionamiento, la operatividad y administración del sistema, para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, la evaluación y el monitoreo del licenciamiento ambiental a los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, para el incentivo a la exploración y a la producción.

1% para la operatividad del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control que velará por el uso eficiente y eficaz de los recursos, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el Buen Gobierno; de este, la mitad se destinará a la Contraloría General de la República.

El remanente se destinará al ahorro para el pasivo pensional y al ahorro para la estabilización de la inversión. (...)"

<sup>11</sup> Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

Continuación oficio

de las disposiciones complementarias dadas en la Ley 2056. Vale la pena señalar que, en reiteración del mandato constitucional del artículo 361, la Ley 2056 estableció los conceptos de distribución en el artículo 22, que por su naturaleza y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 210 de la misma Ley, es de carácter orgánico, por lo que sus modificaciones requerirían una nueva reforma mediante Acto Legislativo, y una modificación a la norma orgánica de la Ley 2056.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante resaltar que la norma vigente habilita a **las entidades territoriales** para que, **en ejercicio de su autonomía**, prevista en el **artículo 287 constitucional**, presenten proyectos de inversión que incluso pueden ser los relacionados con el objeto del proyecto de ley, que en todo caso deberán tener en cuenta un análisis sobre el costo de oportunidad asociado a la financiación de este proyecto frente al uso actual de recursos, puesto que puede implicar una reasignación de recursos que en la actualidad se destinan a atender territorios con alta vulnerabilidad social y proyectos que atienden a necesidades prioritarias. En todo caso, concierne a las entidades territoriales gestionar sus propios intereses y ejercer las competencias que les corresponden; lo anterior, teniendo en cuenta los diversos contextos socio económicos de cada entidad, pues no todos tienen las mismas condiciones y necesidades, por lo que se debe garantizar una distribución equitativa y eficiente de los recursos del SGR, que en todo caso, debe guardar concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, así como, con sus planes de desarrollo territoriales, y cumplir con el ciclo de los proyectos establecido en la Ley 2056 de 2020, conforme con la asignación con la cual se pretenden financiar.

Por su parte, en cuanto a la financiación a través de convenios interadministrativos, debe señalarse que su viabilidad dependerá de su alineación con la sostenibilidad de las finanzas públicas y el cumplimiento de la Regla Fiscal, pues podría implicar el uso de recursos que actualmente no se tienen previstos en la planeación financiera de la Nación.

Adicionalmente, el artículo 6, desde el punto de vista fiscal, se encuentra que dentro de las definiciones y otras disposiciones no se cuenta con criterios que permitan identificar la ubicación del beneficiario final, lo que es clave en la determinación de la retención en la fuente, la territorialidad de la renta o el IVA, así mismo, el proyecto no contempla la naturaleza del ingreso derivado del uso de los activos virtuales<sup>12</sup>, ni tampoco tiene en cuenta los mecanismos de cooperación internacional para el acceso a la información.

Igualmente, vale la pena considerar que el artículo 11 sobre desarrollo e implementación de cursos permanentes y actualizados de formación pedagógica digital en los Activos Virtuales, por parte del Gobierno Nacional, generaría presiones sobre el Presupuesto General de la Nación, debido a que se deben financiar recursos educativos relacionados con la gestión y administración de Activos Virtuales, así como, proveer la infraestructura adecuada, personal idóneo, equipos y demás elementos necesarios para garantizar la operatividad y lograr que los beneficios estén al alcance de los usuarios.

De otra parte, el **artículo 17** pretende promover la integración de los Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (PSAVs) con el sistema financiero formal, lo que se considera oportuno, dado que podría generar un impacto significativo dada la creciente cobertura y evolución de los activos virtuales en los mercados actuales y la evolución de este tipo de activos. No obstante, es preciso señalar que el texto propuesto en el proyecto de ley carece de salvaguardas adecuadas para mitigar los riesgos intrínsecos de este tipo de activos, ni se otorgan las facultades al Gobierno nacional para regular la interacción de los PSAV con el sistema financiero, ni las facultades para regular la manera como el sistema financiero y del mercado de valores podría desarrollar actividades relacionadas con activos virtuales. En este sentido, se considera fundamental que el establecimiento de relaciones comerciales entre entidades financieras y PSAV contemple mecanismos específicos que garanticen que estos últimos cumplan con estándares equivalentes de control de riesgos al menos de las entidades financieras. Particularmente, se deberían

<sup>12</sup> Renta ordinaria, ganancia ocasional, rendimiento financiero.



Continuación oficio

incorporar disposiciones orientadas a prevenir la potencial transferencia de estos riesgos al sistema financiero tradicional, lo cual podría comprometer la estabilidad financiera y la confianza en el sistema en su conjunto.

#### 4. Consideraciones finales

Finalmente, es importante resaltar que el Gobierno nacional reconoce la importancia que la industria de activos virtuales y especialmente de criptoactivos representa a nivel mundial<sup>13</sup> y reconoce que Colombia se ha posicionado como uno de los países con mayor transaccionalidad y recepción de recursos de este tipo en la región<sup>14</sup>. Este escenario resalta la necesidad de regular el ecosistema de los activos virtuales con un marco robusto e integral que permita resolver vacíos legales, gestionar adecuadamente los riesgos, propiciar mayor competencia y promover su desarrollo responsable en beneficio de los consumidores, por cuanto a que constitucionalmente se trata de una actividad que tiene por objeto o como efecto el aprovechamiento de recursos del público.

En esta línea, se considera que las aproximaciones respecto de la industria de los activos virtuales deben comprender un análisis integral de su alcance e impacto desde diversas aristas, como lo son, la monetaria, cambiaria, financiera, mercado de valores, las relativas a las actividades de los agentes intervinientes en el mercado de activos virtuales, en las actividades asociadas a su circulación, su uso como instrumento de inversión, como sustituto o complemento en algunos esquemas de pagos, los mecanismos para su valoración, entre otros. Por lo que, el análisis se debe realizar no sólo desde la perspectiva de los agentes a través de los cuales se desarrollan actividades de intercambio, almacenamiento, custodia o administración, como lo propone el Proyecto de Ley con los Prestadores de Servicios de Activos Virtuales, sino desde una óptica integral que aborde aspectos propios del ecosistema e incorpore estándares definidos por organismos multilaterales y jurisdicciones que se han encargado de estudiar y entender a profundidad estos fenómenos.

Por lo expuesto, dadas las implicaciones fiscales que tendría el proyecto de ley para las finanzas de la Nación, en cuanto a que demandaría recursos adicionales para la creación de un nuevo sistema de registro de proveedores de servicios con activos virtuales, así como actividades de fomento para el uso de tecnologías blockchain, sin la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de ingresos o aumento de gastos, se hace necesario que los autores y ponentes de iniciativa den cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, que establece que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento. En el mismo artículo, se consigna que en todo momento el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley **que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.**

Adicionalmente, se tendría que incluir en la exposición de motivos las especificaciones operativas, fiscales, de instrumentos, medios, todas las fuentes de financiación y demás elementos de la caracterización, con el fin de que este Ministerio puede confirmar la consistencia fiscal del proyecto.

En los anteriores términos, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, este Ministerio rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto, se abstiene de emitir concepto favorable y solicita se tengan en cuenta sus comentarios, durante las deliberaciones legislativas respectivas.

<sup>13</sup> La capitalización global del mercado de criptomonedas cerró el 11 de mayo de 2023 en \$1,12 trillones de dólares y un volumen de negociación diario de \$53,2 billones de dólares (CoinGecko, 2023).

<sup>14</sup> Colombia ocupó en 2022 el puesto número 15 a nivel mundial en el índice de adopción global de criptoactivos y ocupa el 4 puesto de la región por valor recibido en criptomonedas (Chainalysis, 2022).



Continuación oficio  
Asimismo, manifiesta su voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de disciplina fiscal, constitucional y legal vigente.

Cordial saludo,

**CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO**

Viceministro Técnico (E) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
DIAN/URF/DGPM/DGPPN/DAF/SGR/OAJ

Copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza, Secretario General de la Cámara de Representantes.  
Elaboró: Laura Vanessa Rodríguez Suárez  
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco/Daniela Saade/Juliana Ocampo Quintero/Leonardo Pazos



dXUP\_XDVN\_a8b8\_ZzJN\_KFY4\_Xop4\_sUk=  
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

Firmado digitalmente por: CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO

Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

---

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071