



GG-CA-12458-2025

Bogotá D.C., 03 de octubre de 2025

Doctores

JULIÁN LÓPEZ TENORIO

Presidente de la Cámara de Representantes

Honorable Representante a la Cámara

Bogotá D.C., Colombia

HAIVER RINCÓN GUTIERREZ

Presidente de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes

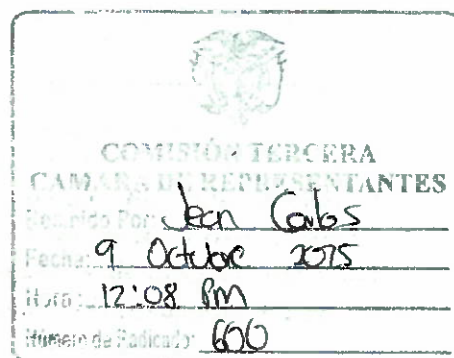
Honorable Representante a la Cámara

Bogotá D.C., Colombia

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Senado de la República

Bogotá D.C., Colombia



Asunto: Proyecto de Ley No. 510-2025C “por la cual se regulan los proveedores de servicios de activos virtuales (PSAV) y se dictan otras disposiciones”.

Honorables Congresistas,

Agradecemos el interés y trabajo que se ha adelantado con el objetivo de lograr un marco regulatorio de la industria de los activos digitales a través del Proyecto de Ley No. 510-2025C. Como se ha manifestado en ocasiones anteriores, la regulación de activos digitales debe atender los objetivos claros de ayudar a garantizar una supervisión adecuada y efectiva, la protección a los consumidores y la estabilidad macroeconómica y financiera.

Teniendo en cuenta lo anterior, nos permitimos enviar a continuación nuestros comentarios al Proyecto de Ley de la referencia, en tanto observamos que el texto propuesto se aleja de los objetivos antes descritos y de las prioridades de política pública, como se expone en la presente comunicación. Así mismo, las medidas propuestas en el proyecto no son lo suficientemente robustas para establecer un marco claro de regulación y supervisión de los proveedores de servicios de activos virtuales (PSAV), lo que genera retos en su monitoreo y no garantiza la protección de los consumidores.

Es necesario replantear la regulación propuesta de forma que esta se acoja a las necesidades del ecosistema de activos digitales y de los mercados nacionales, así como a las condiciones

requeridas por las autoridades a cargo de la regulación y vigilancia de las actividades relacionadas con activos digitales.

1. Observaciones generales

- a. El marco regulatorio de las actividades relacionadas con los activos digitales debe garantizar una supervisión adecuada y efectiva, la protección a los consumidores y, dada la conexión de este mercado con el sistema financiero, tener un objetivo claro de estabilidad macroeconómica y financiera. En este sentido, es posible diseñar una regulación alineada con estándares y experiencias internacionales, y con la regulación financiera y del mercado de valores en Colombia, de forma que se generen las eficiencias necesarias para el desarrollo de los activos digitales.

En el marco de lo anterior, el Proyecto de Ley que se propone en esta ocasión se aleja de los lineamientos internacionales de regulación y de las prioridades de política pública como la protección al consumidor, la preservación de la estabilidad macroeconómica y financiera, la adecuada gestión y mitigación de los riesgos inherentes al desarrollo de actividades con activos digitales, la protección y promoción de la integridad de los mercados y la protección de la libre competencia. El Proyecto no aplica de manera clara el principio de *“misma actividad, mismo riesgo y misma regulación”* que ha sido utilizado por las autoridades a nivel global con el objetivo de que cuando una actividad presente los mismos riesgos que otra ya regulada, debe estar sujeta a un marco normativo equivalente o similar, evitando con ello arbitrajes regulatorios y asegurando condiciones claras para los participantes, independientemente de la tecnología que utilicen.

El Proyecto de Ley se presenta como una iniciativa destinada a regular a los proveedores de servicios de activos virtuales (PSAV). Sin embargo, como se indicó en la parte inicial de esta comunicación, las medidas propuestas no son lo suficientemente robustas para establecer un marco claro de regulación y supervisión de estos proveedores. Es esencial que el marco regulatorio de los activos digitales establezca controles efectivos y mecanismos claros de inspección, vigilancia y control. De lo contrario, se generarán retos para las autoridades en el monitorio de las actividades, y se creará incertidumbre a los consumidores sobre las garantías y el alcance del servicio prestado. La falta de confianza generada por un marco regulatorio que no es sostenible y seguro puede adicionalmente afectar la innovación.

- b. Las disposiciones propuestas en el Proyecto de Ley no son suficientemente claras respecto a las consideraciones mismas que se dan en la Exposición de Motivos sobre su propósito, contribuyendo a la percepción equívoca de regulación, sin ofrecer garantías reales de protección a los consumidores. La Exposición de Motivos plantea que el propósito de este es *“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”. Sin embargo, el articulado propuesto parte de la creación de un ecosistema de activos digitales que no cuenta con una regulación clara y suficiente para lograr los objetivos de política pública y cumplir con estándares internacionales, provocando que la ciudadanía en general perciba que el Estado colombiano ha tomado medidas para prevenir o mitigar los riesgos propios de las actividades con activos digitales. Esta situación no solo socava la confianza en el sistema legal, sino que también pone en riesgo la protección de los derechos de los consumidores o usuarios.

A lo anterior se suma lo señalado en la ponencia para segundo debate, en la que aclaran que este proyecto de ley *“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”*. Es decir, mantiene una incertidumbre sobre el objetivo del proyecto de ley y en especial, no genera regulación que proteja los recursos del público atendiendo el mandato constitucional.

Por otro lado, el Proyecto de Ley no aborda los canales de interacción entre las actividades con activos virtuales, la regulación financiera y el mercado de valores; tampoco crea un marco de competencias suficiente para que el Gobierno Nacional regule la extensión y efectos que dichos activos tienen en la economía. Definir regímenes especiales o aplicar reglas existentes para la regulación de estos activos usando el principio de *misma actividad, mismos riesgos, misma regulación*¹ antes indicado (como una de las principales recomendaciones de las organizaciones multilaterales), permite evitar excesos de regulación sobre mismos aspectos o asuntos y facilitar el entendimiento y alcance de la regulación que se aplica a actividades o circunstancias específicas, permitiendo tener mejor alcance en la prevención y mitigación de riesgos (entre ellos el lavado de activos y financiación del terrorismo), así como atender a la vez las necesidades de promoción de la innovación y la eficacia regulatoria.

Ahora bien, como se ha advertido en ocasiones anteriores ante proyectos de ley de contenido similar y atendiendo lo señalado en la Recomendación 15 de GAFI², es necesaria y deseable una regulación orientada en *riesgos*, con un enfoque que promueva la innovación a través de licencias modulares, con una delimitación clara de competencias para el regulador y supervisor de los PSAV y que establezca controles y medidas para la supervisión. Aspecto este, que se ve

¹ Regulation, Supervision and Oversight of Crypto-Asset Activities and Markets del Financial Stability Board (FSB)
<https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P170723-2.pdf>

² Ver la nota interpretativa número 5 de esta recomendación.

exacerbado respecto de la exposición que tiene el sector financiero a los activos digitales, introduciendo nuevos tipos de riesgos a los mercados y aumentando otros tradicionales.

- c. En la Exposición de Motivos se citan documentos internacionales que analizan el uso de tecnologías de activos digitales, pero se omite la necesidad de una regulación efectiva. El documento *The crypto ecosystem: key elements and risks*³ del *Bank for International Settlements* (BIS) (2023) destaca la importancia de adoptar medidas para prevenir el lavado de activos, la financiación del terrorismo, la trazabilidad de las operaciones y la transparencia del mercado. Asimismo, el *Financial Action Task Force* (FATF) ha desarrollado una guía sobre los requisitos de registro y licenciamiento de los proveedores de servicios de activos digitales, recomendando medidas preventivas similares a las de las instituciones financieras⁴ incluyendo las condiciones de conocimiento del cliente, la trazabilidad de operaciones y su adecuado reporte.

El documento *Understanding crypto assets, an overview of blockchain technology's uses and challenges*⁵ (2023) del Parlamento Europeo destaca la necesidad de una regulación comprehensiva para proteger la estabilidad financiera como interés público y los riesgos inherentes, y a los inversionistas, especialmente dada la conexión entre los activos digitales y el sistema financiero tradicional. Por su parte, el documento *Regulation, Supervision and Oversight of Crypto-Asset Activities and Markets*⁶ del *Financial Stability Board* (FSB) recomienda que las autoridades apliquen una regulación y supervisión comprehensiva, efectiva y proporcional a los riesgos de estabilidad financiera y a la importancia sistémica de estas actividades.

Al dejar de lado las recomendaciones internacionales respecto a la línea regulatoria que se debe seguir para el mercado de activos digitales, el Proyecto de Ley centra su enfoque en determinar el alcance de la *Tecnología Blockchain* y los proveedores de servicios de activos virtuales y desconoce los efectos que puede tener el desarrollo de las actividades con dicha tecnología, especialmente cuando existe aprovechamiento de recursos del público. Si la actividad implica el manejo, aprovechamiento o administración de recursos del público, la regulación no debe centrarse en la tecnología, sino tratarse como un asunto de interés público de carácter económico y financiero en los términos del artículo 335 de la Constitución Política, y, en este sentido, fijar las competencias y el marco de regulación de las autoridades competentes del país: Gobierno Nacional (artículo 150, numeral 19, literal d) de la Constitución Política), la Superintendencia Financiera de Colombia (artículo 150, numeral 8 de la

³ <https://www.bis.org/publ/othp72.pdf>

⁴ <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Virtualassets/Virtual-assets-fatf-standards.html>

⁵ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/757580/EPRS_BRI\(2023\)757580_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/757580/EPRS_BRI(2023)757580_EN.pdf)

⁶ <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P170723-2.pdf>

Constitución Política) y el Banco de la República (artículo 150, numeral 22 de la Constitución Política, así como el artículo 371 de la Carta).

En conclusión, una regulación incompleta o parcial sobre los activos digitales puede generar una percepción equívoca de amparo estatal sobre las operaciones con estos activos y de los PSAV, y una falsa seguridad a los usuarios, inversionistas y el mercado. Por lo tanto, se debe replantear la regulación propuesta para garantizar un marco regulatorio y de supervisión seguro, brindando una verdadera protección al consumidor y una supervisión efectiva de las actividades relacionadas con activos digitales, y atendiendo una política de interés público en los términos del mencionado artículo 335 de la Constitución Política y demás artículos relacionados.

2. Sobre el texto del proyecto para segundo debate en la Cámara nos permitimos hacer los siguientes comentarios:

a. De los artículos relacionados con la tecnología blockchain (artículos 1 y 6, sobre el Objeto de la Ley y las Definiciones)

- i. El artículo 1 del Proyecto de Ley hace referencia a promover la adopción de la *Tecnología Blockchain*, y se justifica en la Ponencia sobre la base 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*”. Este artículo central del Proyecto de Ley y su justificación parecen indicar que en Colombia no existe un marco regulatorio que permita la innovación, sin embargo, la experiencia nacional ha demostrado lo contrario⁷.

Partiendo de la gran variedad de proyectos de blockchain que se encuentran en desarrollo permanente por tanto entidades privadas como públicas, es claro que no existe una necesidad manifiesta de generar incentivos adicionales para esta innovación y, por el contrario, el Proyecto de Ley podría estar inyectando dificultades a este ecosistema.

- ii. El Proyecto limita su alcance a una tecnología específica, sin considerar otras que son y podrían ser relevantes en el futuro. Por lo anterior, diferentes legislaciones a nivel

⁷ Para mejor referencia, estos son algunos de los proyectos que se han desarrollado:

<https://www.agronet.gov.co/Noticias/Paginas/En-Colombia,-tecnolog%C3%ADa-blockchain-asegura-trazabilidad-agropecuaria.aspx> / <https://www.sabermassermas.com/empresas-en-colombia-que-han-acogido-la-tecnologia-blockchain/> / https://gobiernodigital.mintic.gov.co/692/articles-161810_pdf.pdf / <https://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/09/Mockup-BlockChain-Tierras.pdf> / <https://www.bancolombia.com/empresas/capital-inteligente/tendencias/innovacion/tendencias-blockchain-2022-colombia-origen-y-aplicacion#:~:text=al%20cambio%20clim%C3%A1tico%E2%80%9D,-Emprendimiento,la%20necesidad%20de%20un%20intermediario> / <https://procolombia.co/sala-de-prensa/noticias/blockchain-una-apuesta-tecnologica-para-colombia> / <https://www.banrep.gov.co/es/el-banco-republica-participa-lanzamiento-primer-piloto-bono-blockchain-colombia>

internacional⁸ han reconocido la necesidad de hacer referencia a la tecnología de registro distribuido y que esta se complemente con la frase “o una tecnología similar”.

Al dar apertura al alcance de las tecnologías que debe abarcar el Proyecto de Ley, cumpliendo con la neutralidad tecnológica y promoviendo la innovación en el país, el Objeto de la Ley propuesto en el artículo 1 del Proyecto debe replantear el objetivo de política pública y el sector o sectores que se sujetarían a la regulación. Debe acudir a la protección al consumidor, la preservación de la estabilidad macroeconómica y financiera, la adecuada gestión y mitigación de los riesgos inherentes al desarrollo de actividades con activos digitales, la protección y promoción de la integridad de los mercados y la protección de la libre competencia.

En línea con lo anterior, no es recomendable definir una tecnología específica en la ley tal y como se propone en el artículo 6 del Proyecto de Ley, teniendo en cuenta el principio de neutralidad tecnológica⁹, la flexibilidad normativa, la rápida evolución y constante innovación tecnológica y la necesidad de que la ley mantenga su vigencia en el tiempo. La ley debe incluir unos principios y criterios claros, así como marcos regulatorios flexibles aplicables a la tecnología, permitiendo una mayor adaptabilidad a lo largo del tiempo y evitando la obsolescencia del cuerpo normativo.

- iii. No es suficiente un Proyecto de Ley que únicamente promueve la investigación científica y tecnológica sin el verdadero reconocimiento de los activos digitales en la economía colombiana y su rol en ella.

El *Official Monetary and Financial Institutions Forum*¹⁰ (OMFIF) y el *Financial Stability Board*¹¹ (FSB) -entre otros- coinciden en señalar que el reconocimiento de los activos digitales, productos, servicios y actividades debe hacerse en un marco regulatorio que asegure que los riesgos son adecuadamente considerados, controlados y mitigados. El establecimiento de reglas basadas en principios debe permitir la implementación flexible de los controles propios de los riesgos que rodean el ecosistema de los activos digitales. El enfoque en una regulación basada en riesgos en lugar de una regulación basada en tecnologías específicas da mayor flexibilidad regulatoria, adaptabilidad y resiliencia para garantizar los avances e innovación tecnológica.

⁸ Ver el Reglamento (UE) 2023/1114 del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de mayo de 2023 relativo a los mercados de criptoactivos, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/1114/oj/eng>

⁹ Artículo 2, numeral 6 de la Ley 1341 de 2009

¹⁰ <https://www.omfif.org/2021/12/crypto-regulation-should-take-risk-based-approach/#:~:text=As%20such%2C%20crypto%20regulation%20should%20take%20a%20risk-based,will%20be%20most%20effective%20in%20achieving%20regulatory%20objectives.>

¹¹ <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P111022-3.pdf>

- iv. El proyecto excluye de su ámbito regulador el “*funcionamiento de los distintos activos virtuales, sus reglas, precios y demás aspectos propios de los activos virtuales (...)*”, pero precisamente estos son los aspectos que han demostrado ser los más críticos en la regulación de los activos digitales, en especial las conductas que afectan directamente el normal funcionamiento de los mercados, las conductas fraudulentas de manipulación de precios y los conflictos de interés.

Lo anterior se observó en las varias investigaciones elevadas por la *Securities Exchange Commission* (SEC)¹²⁻¹³⁻¹⁴ en Estados Unidos contra proveedores de servicios de activos virtuales (PSAV) o *exchanges*, FTX, Binance y Coinbase. La evidencia ha mostrado la necesidad de definir la coordinación con la autoridad de control del sistema financiero cuando los activos digitales terminan interactuando con los establecimientos de crédito o con productos propios del mercado de valores.

Incluso, el Congreso de Estados Unidos adoptó en el 2024 la *Financial Innovation and Technology for the 21st Century Act*¹⁵ (o FIT21) que otorga a la *Commodity Futures Trading Commission* (CFTC) la autoridad principal para la regulación de los activos digitales considerados *commodities* que se negocien y operen en cadenas descentralizadas; y otorga a la SEC la regulación de los activos digitales que sean identificados como valor que se negocien y operen en cadenas centralizadas. Ambas agencias del sector financiero.

En adición al FIT21, que excluye las monedas estables (*stablecoins*), en el 2025 se promulga la ley conocida como *Guiding and Establishing National Innovation for U.S. Stablecoins Act* (o *GENIUS Act*)¹⁶, y el *Digital Asset Market Clarity (CLARITY Act)*¹⁷ sobre los activos digitales que se encuentran indexados al dólar americano (conocidos como *stablecoins*) y sobre el concepto de activos digitales y su diferenciación entre activos de uso (*commodities*) y valores (*securities*)¹⁸.

Como se ha argumentado en las anteriores intervenciones, el proyecto no establece mecanismos de coordinación institucional que permitan manejar estas interacciones.

- v. Dada su estructuración desde la tecnología y no desde un enfoque económico y financiero, el Proyecto de Ley no considera los riesgos y el impacto de las actividades que los proveedores de servicios de activos digitales desarrollarían, ni se abordan las externalidades

¹² <https://www.sec.gov/news/press-release/2022-219>

¹³ <https://www.sec.gov/news/press-release/2023-101>

¹⁴ <https://www.sec.gov/news/press-release/2023-102>

¹⁵ <https://www.congress.gov/bills/118th-congress/house-bill/4763>

¹⁶ <https://www.congress.gov/bills/119th-congress/senate-bill/1582>

¹⁷ <https://www.congress.gov/bills/119th-congress/house-bill/3633/text>

¹⁸ <https://coinnews.com/news/cryptocurrency/global-crypto-market-breaks-4t-whats-driving-the-surge>

que dichas actividades generan y que pueden afectar la estabilidad macroeconómica y financiera.

Es necesario que la regulación del ecosistema de activos digitales se enfoque en mitigar los riesgos que puedan generar para la estabilidad financiera, monetaria y cambiaria, estableciendo principios de supervisión, gestión, de protección al consumidor, medidas prudenciales, las estrategias para la promoción y desarrollo del mercado e innovación, entre otros.

- b. *De los artículos sobre las estrategias para la apropiación y formación en la tecnología Blockchain, así como la promoción regional (artículos 2, 4 y 5)*
- i. El artículo 2 no es claro respecto a la aplicación y el impacto que tendrán *“las estrategias para facilitar la apropiación y formación de la tecnología Blockchain [sic] y DLT [término no definido en el Proyecto de Ley]”*.

La Ley 1341 de 2009 establece el marco general para la formulación de políticas públicas, la definición de principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – TIC, incluyendo el régimen de competencia, protección al usuario, cobertura y calidad del servicio, así como las potestades del Estado (artículo 1 de la Ley 1341 de 2009) respecto de la *“planeación, gestión, administración adecuada y eficiente de los recursos, regulación, control y vigilancia del mismo y facilitando el libre acceso y sin discriminación de los habitantes del territorio nacional a la Sociedad de la Información”*, entendiendo éste último término como el reconocimiento que hace el Estado del (artículo 3 de la Ley 1341 de 2009) *“acceso y uso de tecnologías de la información y las comunicaciones, el despliegue y uso eficiente de la infraestructura, el desarrollo de contenidos y aplicaciones, la protección a los usuarios, la formación de talento humano en estas tecnologías y su carácter transversal, son pilares para la consolidación de las sociedades de la información y del conocimiento”*.

El numeral 6 del artículo 2 de la ley establece como principio orientador el deber del Estado de garantizar *“la libre adopción de tecnologías, teniendo en cuenta recomendaciones, conceptos y normativas de los organismos internacionales competentes e idóneos en la materia, que permitan fomentar la eficiente prestación de servicios, contenidos y aplicaciones que usen tecnologías de la información y las comunicaciones y garantizar la libre y leal competencia, y que su desarrollo sea armónico [sic] con el desarrollo ambiental sostenible”*, en un marco de servicio al interés general.

Para lo anterior, la ley define en el artículo 6 las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) como el *conjunto de recursos, herramientas, equipos, programas*

informáticos, aplicaciones, redes y medios que permiten la compilación, procesamiento, almacenamiento, transmisión de información como voz, datos, texto, video e imágenes.

Como se puede observar, el marco regulatorio actual cuenta ya con las herramientas necesarias para facilitar la apropiación y formación de diferentes tipos de tecnologías, no únicamente las tecnologías de blockchain, DLT o similares (incluso).

- ii. Por otro lado, no es claro el impacto frente al principio de neutralidad tecnológica que tendría el uso del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones creado por el artículo 34 de la Ley 1341 de 2009. Este fondo tiene por objeto financiar los planes, programas y proyectos para *“facilitar prioritariamente el acceso universal y el servicio universal de todos los habitantes del territorio nacional a las tecnologías de la información y las comunicaciones”*, incluyendo el financiamiento de proyectos relacionados con el fortalecimiento de las habilidades digitales, la industria del software y computación en la nube (artículo 35 de la Ley 1341 de 2009).

El uso y funciones del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Ley 1341 de 2009, ya abarca en la actualidad el desarrollo de nuevas tecnologías.

- iii. El artículo 4 se titula *“Estrategia de Implementación”*, sin embargo, su contenido no define la conexión entre la estrategia descentralizada de apoyo al desarrollo de la tecnología y el Fondo Único de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones a la que se refiere el artículo 2. Este artículo, adicionalmente requiere al Gobierno Nacional y entidades territoriales organizar una estrategia sobre la cual no se establece un coordinador central, un aprobador de la misma, un objetivo claro, unos principios, fundamentos, ni apropiaciones presupuestales, plazos e incluso, condiciones de implementación.
- iv. El artículo 5 crea los Fondos Territoriales Temporales, pero no define el papel de estos fondos en la estrategia descentralizada propuesta en el artículo 4, su duración en el tiempo en tanto son temporales, su conexión e interacción con el Fondo Único de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y de los distritos, municipios y departamentos con el MinTIC en el manejo y administración de los fondos para lo propuesto en el proyecto, para lo cual, el artículo adicionalmente expresamente elimina una estructura administrativa propia a tales fondos territoriales temporales.

En adición a lo anterior, el párrafo 1 del artículo 4 se refiere a un tercer fondo: el Fondo Territorial para el Desarrollo Integral e Implementación de las Tecnologías DLT tipo blockchain y similares, el cual debe estar integrado con la estrategia del Esquema de Desarrollo y Desempeño regional y hace referencia a un comité. No obstante, en el Proyecto de Ley no existen definiciones o referencias a este comité, sus miembros o reglas de operación.

- v. Dado que el proyecto compromete recursos fiscales del Sistema General de Regalías según lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 5, es relevante que se incluya en la exposición de motivos el análisis y las opciones de financiamiento, así como la compatibilidad de tales gastos con el marco fiscal de mediano plazo (MFMP). Lo anterior de acuerdo con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, según el cual todo proyecto de ley que ordene gasto debe hacer explícito el impacto fiscal correspondiente.

c. *De los artículos relacionados con activos digitales (artículo 6)*

- i. Según la definición del artículo 6 del Proyecto de Ley, un activo virtual corresponde a una representación digital de un valor. Uno de los elementos fundamentales en la definición de los activos digitales, y cuyo aspecto ha sido tratado con el debido cuidado en la regulación internacional, es la clara diferencia que debe existir entre lo que es un activo digital y un valor.

La regulación a nivel internacional, aplicando el principio de *misma actividad, mismo riesgo y misma regulación*, reconoce la necesidad de que los activos digitales que sean identificados como valores o que se comporten como valores se deban sujetar a la regulación financiera correspondiente.

En este sentido, por ejemplo, MiCA (*Markets in Cryptoassets*) del Parlamento Europeo, define claramente los activos digitales sujetos a su regulación y excluye expresamente los instrumentos financieros, cuya reglamentación es MiFID II¹⁹ (*Markets in Financial Instruments Directive*), protegiendo a los inversionistas y fortaleciendo la supervisión de las autoridades nacionales. MiFID II armoniza los mercados financieros en la Unión Europea protegiendo a los inversionistas y fortaleciendo la supervisión de las autoridades nacionales. Esta regulación identifica como instrumentos financieros los valores, instrumentos del mercado monetario, unidades de inversión colectiva, derivados y otros contratos financieros.

Así mismo, la reciente regulación de Estados Unidos con el GENIUS ACT incorpora en el numeral 22 de la sección 2 sobre las definiciones que un activo digital no incluye los valores definidos en la sección 2 del *Securities Act* de 1933, la sección 3 del *Securities Exchange Act* de 1934, o la sección 2 del *Investment Company Act* de 1940. Para estas normas, el concepto de valor corresponde a los instrumentos tales como acciones, títulos, derivados, deudas, bonos, inversiones, entre otros, sobre los cuales se pueden llevar a cabo operaciones como swaps y futuros, entre otras²⁰.

¹⁹ <https://www.six-group.com/en/newsroom/news/financial-information/2024/micar-article.html>

²⁰ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/15/77b#:~:text=The%20term%20%E2%80%9Csecurity%E2%80%9D%20means%20any,or%20subscription%2C%20transferable%20share%2C%20investment>

Teniendo en cuenta lo anterior, en el caso de Colombia la regulación natural y propia de los activos digitales que sean valores, debe ser la Ley 964 de 2005 en los términos del artículo 2 de dicha ley. En este sentido, si una acción, bono, papel comercial, certificado de depósito o cualquier otro valor es tokenizado o incluso creado/emitado como activo digital, el mismo deberá someterse a la regulación ya existente de la Ley 964.

Las definiciones deben ser convergentes con las ya prevalecientes en el mercado y con los conceptos internacionales ya desarrollados. Definir conceptos ignorando los consensos a los que se ha llegado en materia de activos digitales da lugar a la creación de regulación que puede no ser compatible con los mercados generando arbitrajes regulatorios y riesgos a la estabilidad financiera.

- ii. Esta confusión puede ser generada por la traducción literal errónea de la palabra del inglés “*value*”, cuyo sentido en español se refiere a algo susceptible de ser valorado y de tener un precio de mercado, y no a un valor en equivalencia a un “*security*”. Sin embargo, en la definición de los servicios de activos virtuales (literal e. del artículo 6 del proyecto), se incluyen actividades que son propias de los mercados de valores, profesionales y financieros, por ejemplo: la custodia²¹ y administración de los activos digitales, como actividad de guarda, depósito o control por cuenta propia o de terceros, de los activos digitales (en el mismo sentido a como ocurre en el mercado financiero); la ejecución de órdenes relacionadas con los activos digitales, similar a como lo llevan a cabo los sistemas de compensación y liquidación de valores o incluso de divisas; y la colocación de activos digitales equivalente al ejercicio de colocación de acciones en bolsa.
- iii. En adición a lo anterior, la definición propuesta de activo virtual hace referencia únicamente a cuando éste se transfiere o almacena electrónicamente mediante la tecnología de registro distribuido o una tecnología similar, dejando de lado la actividad de creación de estos activos. Dicha inclusión es necesaria, teniendo en cuenta que un activo digital también se crea en dichas redes, en especial, tratándose de monedas estables.

Uno de los aspectos más relevantes en la regulación internacional, en adición a la prestación de servicios relacionados con activos digitales, es su emisión o creación, y la regulación que de tal actividad se deriva en relación con las autorizaciones pertinentes y la transparencia de la información que se divulga al público.

- iv. Ni en la definición del activo virtual ni en el desarrollo del Proyecto de Ley se incluye una taxonomía de los activos digitales, en la cual, se les diferencie por su naturaleza o

²¹ <https://www.urf.gov.co/documents/283253/0/7.+20191129+PD+Custodia.pdf/34dff217-ef1d-5b01-946a-ca29a4e8d008?t=1740076132861>

características. Tampoco existe claridad respecto a la aplicabilidad o no aplicabilidad de la norma a algunas especies de activos digitales, como las *monedas estables*, los *tokens no fungibles* o los *tokens de utilidad*.

La definición de los activos digitales en la Unión Europea es suficientemente amplia y asigna a los diferentes tipos de activos digitales la regulación que mejor se acoge para, en los términos de las recomendaciones de GAFI, mitigar o administrar los riesgos de producto o servicio relacionados.

d. De los artículos relacionados con los proveedores de servicios de activos virtuales (artículos 6, 8, 10, 13, 14)

- i. No es claro ni en el cuerpo del Proyecto de Ley ni en la exposición de motivos cuáles fueron los criterios para determinar que una actividad se realiza de forma habitual y profesional cuando las actividades que desarrolle una persona superen el umbral de ingresos totales de 3.000 SMMLV o tenencia de activos digitales iguales o superiores a 5.000 SMMLV. Conocer los estudios técnicos que soporten dichos umbrales serviría para establecer el mercado con activos digitales que quedaría incluidos en el ámbito de aplicación, como quiera que el Proyecto de Ley dispone que los “PSAV Obligados” son aquellos que cumplan con el requisito de habitualidad y profesionalidad.

Sobre la habitualidad, la Superintendencia de Sociedades²² ha señalado que “*habitual*” se interpreta como algo que se hace, padece o posee de manera continua o por hábito. En materia comercial, se entiende que esa continuidad en actividades mercantiles u actos de comercio desarrolladas por profesionales otorga la calidad de comerciante. Diferente a si se trata de una actividad comercial ocasional, no continua ni profesional.

En este sentido, en adición a ejercer una actividad cuyos ingresos totales superen 3.000 SMMLV o la tenencia de activos digitales iguales o superiores a 5.000 SMMLV, la actividad que se desarrolla debe llevarse a cabo de forma continua/habitual.

El proyecto suma a los dos requisitos anteriores la calidad de profesionalismo en el desarrollo de la actividad con activos digitales. Generando una expectativa sobre el conocimiento y experiencia de quienes ofrezcan y presten los servicios relacionados, sin adentrarse en el detalle de los requisitos esperados de cumplimiento de estos proveedores. Tratándose de una actividad que se relaciona con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público, en los términos del literal d) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, se debe requerir que quienes participan en esa prestación de servicios deban ser profesionales expertos especializados en el mercado correspondiente.

²² <https://rcabogados.com.co/2023/10/25/que-se-debe-entender-por-habitualidad-en-el-ambito-comercial/>

Estas condiciones de habitualidad, profesionalismo y mínimo de ingresos, puede estar dejando de lado varios participantes relevantes del mercado de activos digitales, por lo que el proyecto debería permitir al regulador la determinación de otros tipos de prestadores de servicios sin que necesariamente se cumplan con los criterios cualitativos y cuantitativos señalados. Esto puede permitir que este mercado, que se caracteriza por su vulnerabilidad ante diferentes prácticas que afectan a los consumidores, no pierda confianza por parte de quienes acceden a él.

- ii. Ahora bien, el Proyecto de Ley no determina si la prestación del servicio podrá darse por una persona natural o por una persona jurídica, y ante esa incertidumbre no son claras las razones técnicas por las cuales una persona natural puede fungir como PSAV. La experiencia internacional ha considerado que, por razones de control, monitoreo y trazabilidad, así como por la semejanza de algunas actividades con activos digitales y el mercado financiero y de valores, los proveedores de servicios de activos digitales generalmente son personas jurídicas.

En otras jurisdicciones, como la Unión Europea, MiCA señala que los proveedores de servicios de activos digitales serán *“una persona jurídica u otra empresa”*²³. Por ejemplo, para las actividades de ofertas públicas de activos digitales²⁴, los sujetos habilitados para realizarla son únicamente personas jurídicas.

- iii. No obstante lo anterior, para los PSAV Obligados el proyecto establece la obligación de constituirse o tener un *“establecimiento permanente en Colombia”*, sin embargo, esta categoría jurídica del establecimiento permanente no es definida, por lo que podría interpretarse que puede ser una oficina de representación, una sucursal o cualquier otro tipo societario.

En adición a la determinación del tipo societario, el proyecto no establece un sistema de licenciamiento o registro suficientemente robusto para garantizar la protección a los consumidores, la trazabilidad, la vigilancia y la prevención de actividades ilegales.

Como se ha comentado en proyectos de ley de contenido similar, un registro público, aunque útil para mantener un listado de PSAV, no es suficiente para garantizar la protección de los derechos de los usuarios y del mercado. Tampoco resulta suficiente para ejercer actividades de supervisión. Un registro por sí solo no evalúa la capacidad de los PSAV de actuar en el mercado poniendo en riesgo la protección de los usuarios, la liquidez, los flujos de capital y demás atributos de un mercado seguro y sostenible. Es necesario un régimen de

²³ Artículo 59, 1. a) de la Regulación MiCA

²⁴ Artículo 4, 1 a) de la Regulación MiCA

licenciamiento que regule las condiciones de constitución, operación, funcionamiento, conductas, criterios para la administración de riesgos y medidas prudenciales de los PSAV, y que incluso permita diferenciar el tipo de servicio que se preste, que pueden ir desde la compra y venta de activos digitales hasta el mercado profesional de derivados sobre activos digitales. El licenciamiento requiere la determinación regulatoria aplicable según el uso de los activos digitales y la autoridad competente para la inspección, vigilancia y control de los PSAV y sus actividades.

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)²⁵ recomienda que los países adopten un sistema de licenciamiento y registro de aquellos sujetos que realizan operaciones de administración, custodia e intermediación del mercado de activos digitales. Esto permite obligar a estos agentes a implementar medidas de control y prevención de riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo. GAFI propone que no se determine si una entidad es o no un *Exchange*, sobre la base de la tecnología que utiliza. Esta determinación debe centrarse en los servicios específicos que dicha entidad presta sin considerar las herramientas tecnológicas o el diseño del *blockchain* que maneja. A través del registro, el *Exchange* estaría obligado a reportar información que las autoridades estimen convenientes, así como a actualizar constantemente los datos propios del *Exchange*.

La licencia sería un mecanismo para el establecimiento de términos y condiciones que tendría como finalidad proteger a los consumidores y los mercados mediante el establecimiento de condiciones de constitución, operación, funcionamiento, conductas, indicadores de riesgo, entre otros. Por ejemplo, en la implementación de MiCA los países deben *“iniciar la regulación sobre otorgamiento de licencias, así como sobre supervisión de la actividad y del mercado de los criptoactivos, lo que presumiblemente reducirá los casos de crisis de liquidez a los que está asistiendo el sector”*²⁶.

La licencia debe incorporar los criterios para la administración de riesgos, incluyendo, lavado de activos, sistémicos, contraparte, liquidez, protección al consumidor, integridad del mercado, estabilidad financiera, insolvencia, operativos y de ciberseguridad, y las medidas prudenciales que correspondan ante el riesgo de contraparte por una posible insuficiencia en el respaldo en moneda de curso legal del PSAV para responder por la convertibilidad a sus clientes.

- iv. Por otra parte, en el Proyecto de Ley falta claridad sobre los requisitos aplicables a los PSAV constituidos en el exterior, lo que puede generar inconsistencias en la regulación y dificultades para su supervisión. En particular, es relevante que el legislador defina criterios

²⁵ FATF, Updated Guidance for a Risk-Based Approach. Octubre 2021. Disponible en: <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/guidance-rba-virtual-assets-2021.html>

²⁶ <https://www.pwc.es/es/auditoria/newsletters/newsletter-criptoactivos-agosto2022.pdf>

para asegurar el adecuado funcionamiento y monitoreo de los pagos transfronterizos y de la balanza cambiaria.

La definición de la territorialidad o punto de contacto para los PSAV es fundamental para entidades como la DIAN o la Fiscalía General de la Nación, por lo que es necesario coordinar con estas entidades la delimitación del alcance que tendrían sus funciones con la emisión de esta ley. Esta coordinación evitaría que queden de lado las actividades que estas entidades han identificado como necesarias para el desarrollo de sus facultades en el ámbito de su competencia.

GAFI recomienda la implementación de una regla que permita que el *Exchange* recolecte y suministre la mayor cantidad de información sobre las operaciones con activos digitales, independientemente si realiza operaciones con *hosted wallets* o *unhosted wallets*. Además, a través de esta regla, los reguladores pueden establecer montos de transacción y de reporte (por ejemplo, FinCEN establece en su regulación que es deber de los *exchanges* recolectar información que supere los \$3.000 USD).

Desde hace varios años, GAFI ha recomendado la implementación de la “*norma de acompañamiento de la información*” para que instituciones financieras reporten a las autoridades información por transacciones financieras que superen ciertos montos, y recomienda igualmente que esta regla se extienda a quienes provean los servicios relacionados con activos digitales.

- v. A lo anterior se suma el deber de implementar las medidas de seguridad necesarias para proteger las plataformas y sus usuarios que permitan proteger los fondos invertidos o depositados en las diferentes plataformas, o incluso, la habilitación legal para que instituciones dedicadas a la observación y monitoreo de las actividades sospechosas tengan facultades relacionadas con el ecosistema de los activos digitales.
- vi. De conformidad con el artículo 9 del Proyecto de Ley, el PSAV no tiene la obligación de suministrar información a las diferentes autoridades de monitoreo y supervisión. En la misma línea, según la redacción del artículo 10, los PSAV que ofrezcan “*servicios de intercambio de Activos Virtuales*” son los únicos obligados a divulgar la información que allí se refiere. Lo anterior significa que los PSAV que realicen otras actividades como la emisión, custodia o la gestión de plataformas de intercambio no están obligados a divulgar información sobre los posibles riesgos de estas actividades a sus clientes.

La ausencia de la obligación de suministrar información a las autoridades competentes, como se indicó igualmente en el literal iii. de esta sección, resta importancia al impacto económico y financiero que estos activos podrían tener sobre la economía y la necesidad de contar con información oportuna y veraz sobre las actividades desarrolladas por los PSAV.

- vii. La falta de información o la información rezagada sobre las transacciones del ecosistema de activos digitales, representa retos para los reguladores y para la estabilidad financiera en un país. Aunque existe cierta información que logran captar terceros privados (i.e. Chainalysis), esta no es suficiente para medir el nivel de exposición y riesgos que tienen los mercados, en especial, respecto de su relación con el sector financiero. Como consecuencia de lo anterior, las autoridades responsables tienen *puntos ciegos* sobre posibles canales de contagio o incluso, el desarrollo de actividades ilegales o de alto riesgo para los consumidores.²⁷

Por otro lado, con el propósito de reforzar la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, y con el fin de obtener información de las transacciones con activos digitales, se sugiere incorporar la prohibición de realizar actividades con activos digitales que por su diseño incluya características de privacidad, confidencialidad y no rastreabilidad de las operaciones que se llevan a cabo con tales activos.

Atendiendo la Recomendación 15 sobre *Nuevas Tecnologías*, los PSAV deben obtener y mantener *“la información obligatoria y precisa del originador y la información obligatoria del beneficiario sobre las transferencias de activos virtuales, enviar la información anterior al PSAV beneficiario o institución financiera (si la hubiera) de forma inmediata y segura, y la pongan a disposición de las autoridades competentes, previa solicitud”*²⁸. Por sus características intrínsecas, un token de privacidad puede anonimizar al receptor, originador y la transferencia en sí, por lo que no sería factible obtener datos sobre los flujos de información y de capital dentro de las operaciones con este tipo de tokens.

Un ejemplo de prohibición se puede encontrar en MiCA. El numeral 3 del artículo 76 de esta regulación dispone que *“Las normas de funcionamiento de la plataforma de negociación de criptoactivos impedirán la admisión a negociación de criptoactivos que lleven incorporada una función de anonimización, a menos que los titulares de los criptoactivos y su historial de operaciones puedan ser identificados por los proveedores de servicios de criptoactivos autorizados a gestionar una plataforma de negociación de criptoactivos.”*.

- viii. En el artículo 14 se plantean algunos conceptos indeterminados que ponen en riesgo la protección de los derechos de los consumidores.

En particular, no es claro cuáles son los mecanismos que debería emplear el PSAV para asegurar la liquidez o la disponibilidad de los activos digitales a nombre de los usuarios.

²⁷ https://www.ecb.europa.eu/press/financial-stability-publications/fsr/special/html/ecb.fsrart202505_01~62255f2625.en.html

²⁸ Nota interpretativa 7 (b) de la Recomendación 15.

Tampoco existe la obligación del PSAV de asegurar la disponibilidad de los recursos cuando el usuario adquiere un activo digital con respaldo (monedas estables).

- ix. Igualmente, el artículo 14 no otorga facultades al regulador para señalar dichos mecanismos de liquidez o disponibilidad o para definir lo que el Proyecto de Ley trata como “*un plazo razonable*”. La falta de una autoridad al respecto pone en riesgo la correcta ejecución de la norma, en desmedro de la protección de los usuarios y el mercado.
 - x. Se sugiere que el Proyecto de Ley busque un equilibrio entre la protección de los derechos de los consumidores y el fomento del libre mercado y la innovación. Es esencial que las normas que regulen a los PSAV aseguren un marco de protección a los consumidores, al mismo tiempo que se promueve un entorno donde estos proveedores puedan innovar y competir libremente. Este equilibrio es crucial para garantizar un mercado dinámico y seguro.
- e. *De los artículos relacionados con el Banco de la República y su Junta Directiva (artículos 6 y 10)*
- i. En relación con las facultades de la Junta Directiva del Banco de la República se debe incluir expresamente el ejercicio de las potestades de intervención como autoridad cambiaria, monetaria, crediticia y como regulador de la interoperabilidad en los sistemas de pago de bajo valor, de que trata la Ley 9 de 1991, la Ley 31 de 1992 y la Ley 2294 de 2023, cuando se realicen operaciones con activos digitales.
 - ii. El párrafo del artículo 6 parte de dos premisas de orden constitucional.

La primera premisa está relacionada con la iniciativa legislativa del Gobierno Nacional dispuesta en el segundo inciso del artículo 154 de la Constitución Política. De acuerdo con esta disposición “*sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a las que se refieren los numerales (...) 22 (...) del artículo 150*”. El numeral 22 del artículo 150 señala que el Congreso expedirá las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva.

De lo anterior se destaca que la iniciativa legislativa relativa a proyectos que traten sobre funciones del Banco de la República y de su Junta Directiva, se ejercerá de forma **exclusiva por parte del Gobierno Nacional**.

Por otro lado, la segunda premisa se deriva de un aspecto técnico señalado en el párrafo: el texto condiciona la emisión de moneda de curso al uso de tecnología blockchain. Se recuerda el artículo 371 de la Constitución Política le asigna al Banco de la República autonomía administrativa, patrimonial y técnica para el ejercicio de las funciones de banca central.

El significado y alcance de la autonomía dada por el Constituyente al Banco de la República se examinó en sentencia C-529 de 1993, en la cual la Corte Constitucional dispuso que: *“El Banco de la República como aparato al servicio de un imperativo funcional como es el de velar “por la moneda sana” ha querido ser sustraído de la influencia determinante de otros órganos, en especial de los de origen político, con lo cual se pretende relieves su cometido preponderantemente técnico y de largo plazo.”*. Adicionalmente, en sentencia C-050 de 1994, frente a la autonomía técnica del Banco de la República, la Corte Constitucional señala que la autonomía *“se traduce en términos de su capacidad para diseñar sin injerencia de otras autoridades los instrumentos que demande el ejercicio de sus atribuciones en aquellas materias que tienen por objeto cautelar la estabilidad de la moneda y asegurar la solidez y la confianza en el sistema monetario del país (...)”*.

Teniendo en cuenta lo anterior, se considera que el párrafo del artículo 6 del Proyecto de Ley condiciona tecnológicamente la emisión de la moneda de curso legal, interfiriendo en la autonomía del Banco de la República. Por lo tanto, se solicita eliminar las menciones de moneda de curso legal y del Banco de la República del mencionado párrafo.

- iii. Lo dispuesto en el literal (a) del artículo 10 no es compatible con la Constitución Política como quiera que, de acuerdo con lo establecido en el numeral 13 del artículo 150 de la Constitución Política, corresponde al Congreso de la República *“determinar la moneda legal, la convertibilidad y el alcance de su poder liberatorio, y arreglar el sistema de pesas y medidas”*. En este sentido, no puede delegarse al Banco de la República la determinación sobre si los activos digitales son moneda de curso legal o tienen poder liberatorio ilimitado.

f. De la vinculación del sistema financiero frente a los PSAV (artículos 17 y 18)

- i. El artículo 17 no es necesario en el Proyecto de Ley, en la medida que la vinculación de los PSAV, así como la de cualquier cliente, debe seguir un proceso de debida diligencia y de conocimiento de los clientes por parte de las entidades financieras, en el marco de la adecuada gestión de riesgos. Asimismo, la obligación de manejar bien los recursos y establecer canales seguros de negociación en este mercado de activos digitales es de los PSAV. Las entidades financieras en el marco de la prestación de sus servicios deben continuar gestionando el adecuado funcionamiento de sus productos para todos sus clientes. Por lo que las funciones que establece en este artículo para las entidades financieras serían redundantes.
- ii. El artículo 18 podría incrementar la exposición de riesgos para el Banco Agrario. Darle la obligación al Banco Agrario de bancarizar a los PSAV es limitar la gestión de riesgos que este puede hacer y exponerlo a otros riesgos que pueden impactar la prestación de sus servicios en el sector agropecuario, que corresponde a su misión principal. Por ejemplo, los PSAV por su naturaleza puede tener mayor volatilidad en el movimiento de recursos y estar expuestos

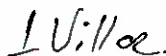
a riesgos que pueden generar impacto en la liquidez del Banco Agrario. Al proponer que sea obligatorio para esta entidad atender a los PSAV, se le está privando de establecer unos límites de apetito de riesgo que se puedan gestionar y que sean acordes a las funciones misionales de esta entidad bancaria.

En conclusión, los cambios que requiere el Proyecto de Ley para lograr una ley que atienda como mínimo los estándares internacionales para los activos digitales son de tal magnitud que afectan su actual estructura, pues se requiere una regulación marco que considere aspectos como los indicados esta comunicación y aspectos adicionales, los cuales van en línea con regulaciones robustas a nivel internacional y con la estructura económica y financiera del país.

Para lo anterior, durante 2024 y 2025 se llevó a cabo un ejercicio coordinado con diferentes entidades del Gobierno Nacional con el objetivo de generar un texto reglamentario que incorpore y acoja adecuadamente los lineamientos internacionales, las características de la actividad de los activos digitales en Colombia, y se ajusta al marco regulatorio y de supervisión financiera, monetaria y cambiaria que las autoridades competentes requieren.

Sin otro particular.

Cordialmente,



Signed by Leonardo Villar Gomez
Organization: Banco de la República
Date: 2025.10.03 12:20:27

Leonardo Villar Gómez
Gerente General
Gerencia General

