



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 1127

Bogotá, D. C., miércoles, 12 de diciembre de 2018

EDICIÓN DE 44 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 28 DE 2018 SENADO

*por el cual se regula el uso de las monedas virtuales o criptomonedas y las formas de transacción con estas en el territorio de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., noviembre 27 de 2018

Honorable Senador

RODRIGO VILLALBA

Presidente Comisión Tercera Constitucional  
Permanente

Senado de la República

Ciudad.

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate en Senado de la República al proyecto de ley número 28 de 2018 Senado.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional del Senado de la República, y de conformidad con lo establecido por los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, atentamente presento informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 28 de 2018 Senado, *por el cual se regula el uso de las monedas virtuales o criptomonedas y las formas de transacción con estas en el territorio de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

### I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley fue radicado en la Secretaría General del Senado, el día 25 de julio de 2018, y

corresponde a una iniciativa de origen Senatorial presentada por el honorable Senador Carlos Abraham Jiménez López, miembro de la Comisión Cuarta Constitucional del Senado de la República; el mismo día surtió trámite y fue repartido por parte de la presidencia del Senado de la República a la Comisión Tercera Constitucional, por ser competencia de esta comisión.

El 13 agosto de 2018, mediante comunicación CTE-CS-0092-2018, la Secretaría General de la Comisión Tercera, designa al honorable Senador Luis Eduardo Díaz Granados Torres, como ponente para primer debate.

### II. SÍNTESIS DEL PROYECTO

El proyecto de ley busca regular el uso de las monedas virtuales o criptomonedas y las formas de transacción con estas en el territorio nacional.

Estableciendo a su vez unos principios basados en la inclusión e innovación en las formas de transacciones que se han desarrollado con los nuevos avances tecnológicos, la promoción de la competencia privada, el mejoramiento en las formas de protección al consumidor y la prevención de fraudes.

Realiza las definiciones técnicas que permitirán la interpretación de la norma aquí planteada, fija responsabilidades a quienes ejerzan la actividad económica, efectos fiscales de las operaciones, determina la inspección, vigilancia y control de las operaciones con criptomonedas o monedas virtuales y crea un fondo de reservas de fluctuación de criptomonedas.

### III. ANÁLISIS DE CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley está compuesto de un título único y cinco capítulos que abordan cada uno los

diferentes elementos de interés en la consolidación de una propuesta legislativa que busque regular el uso de las monedas virtuales o criptomonedas y las formas de transacción con estas en el territorio de Colombia.

El primer capítulo aborda en 7 artículos, el objeto, principios, definiciones, entidades de operaciones con criptomonedas, consentimiento informado, operaciones o transacciones con monedas virtuales y representación en moneda legal de las criptomonedas.

El segundo capítulo aborda en 2 artículos la definición de *trading* con criptomonedas y de los *traders*.

El tercer capítulo aborda en 2 artículos la inspección, vigilancia y control sobre entidades de operaciones de criptomoneda.

El capítulo cuarto con dos artículos, determina las sanciones.

El capítulo quinto con 3 artículos, establece los impuestos a las operaciones con criptomonedas, creación del fondo de reserva de fluctuación de criptomonedas y la vigencia.

#### IV. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS CRIPTOMONEDAS

Nuestra economía colombiana y el intercambio comercial desde la apertura económica en los años 90 cobró vida el 22 de febrero de 1990, casi al final de la administración Barco, a partir del documento Conpes 2465, titulado **Programa de Modernización de la Economía Colombiana**, en su numeral 3 se incluye un aparte denominado **Medidas de Control**, pues de ese momento se planteó que la *“flexibilización en el manejo de las importaciones, incluye el desarrollo de unas medidas de control, tendientes a evitar que ella facilite prácticas ilegales por parte de los importadores domésticos (contrabando, subfacturación, etc.) o de los exportadores extranjeros (“Dumping”). Estas medidas incluyen la consolidación de un sistema de información de precios para su utilización por parte de las aduanas y del Incomex, el fortalecimiento técnico y operativo de las aduanas, la conformación de un sistema de registro de importadores al cual deberán adherir quienes deseen participar en el mecanismo de asignación de cupos de importación mediante “encuestas arancelarias y la expedición de un Estatuto de control frente a las prácticas desleales de comercio por parte de los exportadores extranjeros (Dumping y subsidios)”. Todas las medidas pertinentes han sido preparadas”*<sup>1</sup>.

Situación que cito en este contexto debido a que con la entrada de las criptomonedas al mercado colombiano y uso para el intercambio de servicios y adquisición de activos, bien podría ocurrir que a futuro o aun hoy, se esté dando ya el proceso de

intercambio de mercancías utilizando las monedas virtuales para traer productos importados al país.

Ahora bien, la economía global se ha ido ajustando y acostumbrando a desarrollos innovadores tanto en el área de tecnologías de la informática que ha llevado a que hoy se desarrollen de manera cotidiana intercambio de casi todos los bienes, servicios y activos en la economía mundial.

Para el año 2009 hacen su aparición en el mercado mundial las criptomonedas, como *“una iniciativa para la transferencia de activos digitales de forma descentralizada, es decir, que no dependiera de terceros de confianza como los bancos”*<sup>2</sup>.

En Colombia desde el año 2014 se ha venido incrementando su utilización, de tal forma que según datos del Banco de la República, ha presentado un significativo incremento en transacciones realizadas con este tipo de activos, llegando a tasas de crecimiento anuales del 47.1% entre 2014 y 2017, cuando alcanzó 425.000 transacciones. Pero en el año 2018 según el Banrepública se ha presenciado una caída de transacciones.

Es importante anotar que el documento “Cinco temas de discusión en torno a los cryptoactivos”, presentado en el VI Congreso Latinoamericano de Economía y Banca en Quito, Ecuador, del 14 de septiembre de 2018, por el doctor Gerardo Hernández Correa - miembro de la Junta Directiva del Banco de la República de Colombia, dice lo siguiente:

*“Sin embargo están lejos de los volúmenes de pagos electrónicos hechos en sistemas transaccionales como las transferencias entre cuentas del sistema financiero (49 millones diarios en la UE, en 2014) y los pagos con tarjetas (74 millones diarios en la UE en 2014) (Kasiyanto, 2016)”*.

Para esta ponencia tomaré algunas definiciones de las criptomonedas y cryptoactivos del documento - Cryptoactivos, Carlos A. Arango/ María M. Barrera-Rego/ Joaquín F. Bernal Ramírez/ Alberto Boada Ortiz, publicado por el Banco de la República de Colombia y que se encuentra en la página web del mismo en documentos técnicos.

Dice entonces el documento arriba citado: *“En términos conceptuales (y no jurídicos), un activo puede ser un medio de pago, siempre que sea aceptado a cambio de bienes y servicios, que sirva como unidad de cuenta para un grupo de agentes, y que logre “guardar” valor para su propietario. Para cumplir estos propósitos, dicho activo debe ser fungible, divisible, fácil de verificar, difícil de falsificar, portable y fácil de transferir; y con un*

<sup>1</sup> Tomado de Documento Conpes 2465-Bogotá, 22 de febrero de 1990, página 10.

<sup>2</sup> . Fernández F. (2013). Cómo surgen Bitcoin y las Criptomonedas <https://www.criptonoticias.com/criptonovatos/como-surgen-bitcoin-criptomonedas/>

valor relativamente estable frente a los bienes y servicios de la economía”.

Tenemos aquí entonces una aproximación para desarrollar la ponencia y es tener en cuenta que las criptomonedas hacen parte esencial por definición como un criptoactivo; independientemente como se le quiera llamar v. gr. bitcoin, triskel (única moneda virtual creada en Colombia), ethereum, dash, dogecoin y una de las últimas conocidas la criptomoneda “petro”, que a la fecha es la única que emite un Estado con el respaldo del Banco Central y basada en su producción y capital petrolero de la República Bolivariana de Venezuela.

Ahora veamos lo que es en sí es una moneda.

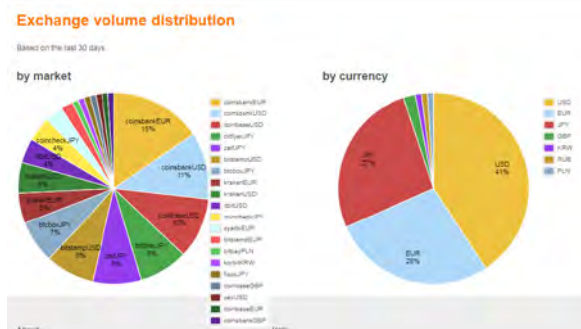
Dice Agustín Cartens- Gerente General del Banco de Pagos Internacionales (BSI por su sigla en inglés): “el dinero o la moneda de un país es un acuerdo o convención social sobre un activo representativo de una obligación del emisor, usualmente el Banco Central, y que goza de aceptación general para hacer pagos, ser depósito de valor, fungir como unidad de cuenta y tener poder deliberatorio ilimitado para liquidar las obligaciones entre los agentes de la economía. La base de esta convención es la confianza. Y ella está dada por el respaldo de una institución estatal de elevada reputación, un marco legal y unas políticas públicas consistentes. Esto es lo que garantiza sus altos estándares de seguridad, aceptabilidad y estabilidad en su poder adquisitivo”.

Por lo tanto, se parte entonces de la premisa de que los criptoactivos (CA) no están respaldados por ningún banco central (excepto el Petro en la República Bolivariana de Venezuela), por lo cual no se constituye en pasivo de ningún Estado, agente público o privado; no tendría lugar para ser de curso legal, ya que no tiene poder liberatorio ilimitado, no se ha reconocido por ningún país como una divisa, pues no son emitidas por ningún banco de gobierno o por un gobierno soberano.

A diferencias del dinero circulante y efectivo que es tangible, la validación y propiedad es directa, las criptomonedas solo se hacen y conocen por medios de registros electrónicos por lo cual su seguridad está basada en las tecnologías que lo soportan; es decir, usan las tecnología denominadas: Tecnología de Registro Descentralizado (DLT, por su sigla en inglés - Distributed Ledger Technology), tecnología que valga la pena expresar en esta ponencia ya se usa en todo el sistema bancario colombiano.

En el mercado de las criptomonedas y criptoactivos, es muy cambiante, con más de 1.500 esquemas que compiten entre sí. El Bitcoin y Ether alcanzaron en el mes de abril de 2018 un valor en el mercado de USD\$187.000 millones<sup>3</sup>, con 24 millones de billeteras virtuales creadas.

La Bitcoin es la criptomoneda más aceptada en el mundo por aproximadamente unos 92 países; las monedas de cambio más utilizadas son el dólar estadounidense 41%, el euro 28% y el yen 27%<sup>4</sup>.



En Latinoamérica se cuenta con gran aceptación de este tipo de criptoactivos y criptomonedas, de tal forma que existen Exchange que facilitan el depósito, transferencia y cambio de las mismas por monedas de curso legal en cada país.

Exchange	País
Bitso y Mexbt	México
Foxbit y Coinbr	Brasil
Cambistabitcoin	Perú
Ripio y yabit	Argentina
Surbitcoin	Venezuela
Buda, Panda y bitcoin Suramérica	Colombia

Fuente: Criptoactivos, Carlos A. Arango/ María M. Barrera-Rego/ Joaquín F. Bernal Ramírez/ Alberto Boada Ortiz, publicado por el Banco de la República de Colombia.

Lo países donde mayor penetración y potenciales mercados de los criptoactivos son países con situaciones económicas difíciles como lo son Venezuela y Argentina en Suramérica.

En Colombia la penetración y uso de los criptoactivos se ha masificado al punto de que en algunos sitios de la ciudad de Bogotá con cajeros automáticos o ATM (Automated Teller Machine por su sigla en inglés).



Banco de la República de Colombia

3 Criptoactivos, Carlos A. Arango/ María M. Barrera-Rego/ Joaquín F. Bernal Ramírez/ Alberto Boada Ortiz, publicado por el

4 <https://bitcoincharts.com/charts/volumepie/> (10/10/2018)





Ubicación en la calle 93 b N° 11a -84, Bogotá, D. C.

**V. REGULACIÓN INTERNACIONAL DE LAS CRIPTOMONEDAS**

En este sentido, se llama la atención en la definición jurídica de los criptoactivos (CA) que incluyen por supuesto a las criptomonedas, sin que a la fecha haya consenso en este tema, se ha recomendado por parte del Financial Action Task Force (FAFT)<sup>5</sup> en reunión sostenida en Buenos Aires (Argentina) en marzo de 2018, que se use el término de Criptoactivos en lugar de Criptomonedas, además que en esta reunión se hizo un llamado a los reguladores para que se adopten estándares internacionales.

De tal forma que en casi todos los países del mundo donde se está implementando el uso de

<sup>5</sup> Financial Action Task Force (FATF) es un organismo intergubernamental creado en 1989 por los ministerios de las jurisdicciones que son miembro del Grupo de los Siete (G-7) conformado por Alemania, Canadá, EE.UU., Francia, Italia, Japón y Reino Unido).

los criptoactivos, los reguladores han optado por la guía y estándares del FATF, haciendo principal énfasis en la regulación basada en riesgos y centralizada en la prevención del lavado de activos y financiación del terrorismo, como así mismo evitar la evasión de impuestos.

En este transcurrir de normas y actividades por parte de los gobiernos encontramos que países como Canadá, considera a los criptoactivos como mercancías, situación que también aplica la Commodities Federal Trade Commission (CFTC) en Estados Unidos.

Es importante resaltar en esta ponencia que el tratamiento que se da a las criptomonedas o criptoactivos depende mucho de los factores que quiera regular, es decir, si van a regular la parte financiera, tributaria o cambiaria.

El caso más diverso frente a los factores de regulación se presenta en Estados Unidos, donde el bitcoin se declaró como un commodity, mientras que el Estado de Nueva York creó las licencias bitlicense para regular los Exchange como negocio de transmisión de dinero y definió las criptomonedas (CM) como unidades digitales usadas como medio de pago y depósito de valor; así mismo, la Securities Exchange Commission (SEC) declaró que los esquemas de criptomonedas pueden ser sujetos de la ley de valores (securities law) de los Estados Unidos, igualmente en algunas cortes de los EE.UU. las han considerado como dinero y activo financiero.

En conclusión, a nivel internacional aún no existe una posición unificada sobre el carácter jurídico que se debe dar a los criptoactivos, pero sí se observa una gran preocupación de los gobiernos para implementar los mejores modelos de regulación.

**ACCIONES TOMADAS POR DISTINTAS JURISDICCIONES EN EL MUNDO**

País	Advertencias al consumidor	Reglas Sobre LA/FT	Tratamiento Tributario	Registro o licencias intermediación CA	Proyectos Institucionales de DLT	Tratamiento Regulatorio
Estados Unidos	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	sí	Commodities / Digital representation of value /ICO - Securities.
Canadá	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	sí	Type of digital currency (no legal tender) ICO - Securities.
Colombia	SÍ	NO	NO	NO	NO	No hay tratamiento regulatorio específico aún.
México	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	Representación de valor - Ley fintech art. 30 y ss.

País	Advertencias al consumidor	Reglas Sobre LA/FT	Tratamiento Tributario	Registro o licencias intermediación CA	Proyectos Institucionales de DLT	Tratamiento Regulatorio
Chile	NO	NO	NO	NO	SÍ	Subconjunto de tecnologías financieras- Método de pago.
Argentina	NO	SÍ	NO	NO	NO	No hay tratamiento regulatorio específico
Brasil	SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ	Activos
Japón	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	sí	Proprietary value/ store of value/ Financial value.
U n i ó n Europea	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	Representación digital de valor / medio de pago
Alemania	SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ	Units of account/ digital representation of value/ bitcoin as financial instruments.
Suiza	NO	SÍ	SÍ	SÍ	NO	Payment tokens/ utility tokens/asset tokens.
Francia	SÍ	NO	NO	SÍ	sí	Cripto assets /non-listed securities.
España	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ	Activos digitales/ medio de pago
sí		NO	SÍ	SÍ	SÍ	Evolving asset/ asset class.
Singapur	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	No hay tratamiento regulatorio específico

Fuente: Banco de la República - documentos técnicos - Criptoactivos.

## VI. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

No registra antecedentes legislativos en Colombia, sobre el tema central del Proyecto de ley número 28 de 2018.

## VII. ANTECEDENTES LEGALES Y NORMATIVOS

La Constitución Política de Colombia expresa que le corresponde al Congreso de la República hacer las leyes; en su literal D numeral 19 del artículo 150 determina: “Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público”; su artículo 333 enuncia “La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley”; el artículo 335 fija que las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de interés público y solo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito.

Que el Capítulo VI nos habla de la Banca Central y sus funciones en especial el artículo 371 donde se establece que el Banco de la República ejercerá las funciones de banca central, serán

*funciones básicas del Banco de la República: regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del gobierno. Todas ellas se ejercerán en coordinación con la política económica general.*

La Ley 31 de 1992 en su artículo 4° da las facultades a la Junta Directiva del Banco de la República como la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia y, como tal, cumplirá las funciones previstas en la Constitución y en esta ley, mediante disposiciones de carácter general. Tales funciones se ejercerán en coordinación con la política económica general prevista en el programa macroeconómico aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), siempre que esta no comprometa la responsabilidad constitucional del Estado, por intermedio del Banco de la República, de velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda; el artículo 6° determina que es el peso emitido por el Banco de la República la moneda de curso legal en Colombia; el artículo 8 expresa que la moneda legal expresará su valor en pesos de acuerdo con las denominaciones que determine la Junta Directiva del Banco de la República y será el único medio de pago de curso legal con poder liberatorio ilimitado.

Que la Ley 964 de 2005 “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”; no incluye como valor los criptoactivos ni las criptomonedas.

La Superintendencia Financiera de Colombia tiene dentro de sus objetivos estratégicos la innovación y desarrollo, específicamente el Fintech, el cual define como: el desarrollo de nuevas tecnologías aplicadas a los mercados e instituciones financieras (Fintech) crean oportunidades para todos los segmentos poblacionales (emprendedores no regulados, entidades financieras y consumidor financiero) que complementan los servicios tradicionales ofrecidos por las instituciones financieras y, además, cuentan con la posibilidad de cambiar la forma en que se administran los riesgos y experiencias de los usuarios. Teniendo en cuenta lo anterior, se hace necesario un involucramiento por parte de la Superfinanciera en estos temas<sup>6</sup>.

Según el abogado y columnista del rotativo Portafolio Andrés Flórez V. Socio de Flórez & Asociados Asesores Jurídicos, *El término fintech resulta de la contracción de las palabras en inglés finance y technology y se usa para referirse a las actividades y empresas que utilizan las tecnologías de la información y de las comunicaciones para crear u ofrecer servicios financieros de forma menos costosa.*

El Decreto 1068 de 2015, *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público*, en su artículo 1.2.1.3 constituye a la Superintendencia Financiera de Colombia para que ejerza la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público.

*La Superintendencia Financiera de Colombia tiene por objetivo supervisar el sistema financiero colombiano con el fin de preservar su estabilidad, seguridad y confianza, así como promover, organizar y desarrollar el mercado de valores colombiano y la protección de los inversionistas, ahorradores y asegurados.*

La carta Circular número 052 de junio 22 de 2017 de la Superintendencia Financiera de Colombia hace advertencia sobre los **Riesgos potenciales asociados a las operaciones realizadas con “Monedas Electrónicas - Criptomonedas o Monedas Virtuales”**, situación que ya había hecho en las Cartas Circulares 29 de 2014 y 78 de 2016 donde ha venido alertando acerca de los riesgos potenciales asociados a las operaciones que se realizan con las denominadas “Monedas Electrónicas - Criptomonedas o Monedas Virtuales”; entre otras cosas resalta: “Teniendo

*en cuenta que estos tipos de operaciones se caracterizan por ser pseudoanónimas, presentan una alta dificultad para la identificación de sus beneficiarios finales, son poco trazables por las autoridades y no están respaldadas por bancos centrales, han sido señaladas por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) en el documento “Directrices para un Enfoque Basado en Riesgo para Monedas Virtuales” y por la Oficina Europea de Policía (Europol) en el documento “SOCTA -Europol de 2017”, como un instrumento que podría facilitar el manejo de recursos provenientes de actividades ilícitas relacionadas entre otros, con los delitos fuente del lavado de activos, la financiación del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva”.*

*“Las Monedas Virtuales no han sido reconocidas por el régimen cambiario colombiano como una divisa dado que no cuentan con el respaldo o la participación de los bancos centrales. Adicionalmente, estos instrumentos no se caracterizan por su alta liquidez en el mercado, lo que significa que no son fácilmente intercambiables sin restricciones en la forma o montos negociados, circunstancias que no las hacen congruentes con las condiciones señaladas para su consideración como divisa de libre uso por el Fondo Monetario Internacional y el Banco de Pagos Internacionales.*

*El bitcoin no es una moneda en Colombia y, por lo tanto, no constituye un medio de pago de curso legal con poder liberatorio ilimitado. No existe entonces obligatoriedad de recibirlo como medio de cumplimiento de las obligaciones.*

*El bitcoin tampoco es un activo que pueda ser considerado una divisa debido a que no cuenta con el respaldo de los bancos centrales de otros países. En consecuencia, no puede utilizarse para el pago de las operaciones de que trata el Régimen Cambiario, expedido por la Junta Directiva del Banco de la República.*

Aclarar que las citadas “Monedas Electrónicas - Criptomonedas o Monedas Virtuales” no constituyen un valor en los términos de la Ley 964 de 2005, por tanto, no hacen parte de la infraestructura del mercado de valores colombiano, no constituyen una inversión válida para las entidades vigiladas, y tampoco sus operadores se encuentran autorizados para asesorar y/o gestionar operaciones sobre las mismas.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), mediante concepto 20436 del 2 de agosto de 2017, donde resuelve la petición del Radicado 031099 del 13/09/2016, dice:

*“Al respecto, el Grupo de Acción Financiera, órgano intergubernamental independiente, que desarrolla y promueve políticas para proteger el sistema financiero mundial contra el lavado de activos, en el documento: “Monedas virtuales Definiciones Claves y Riesgos potenciales de LA/FT” de junio de 2014, plantea:*

<sup>6</sup> <https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/nuestra-entidad/acerca-de-la-sfc/objetivos-estrategicos-60626>



*“Moneda virtual es una representación digital\* de valor que puede ser comerciada digitalmente y funciona como (1) un medio de cambio; y/o (2) una unidad de cuenta; y lo (3) un depósito de valor; pero no tiene curso legal (es decir, cuando se ofrece a un acreedor, es una oferta válida y legal de pago) en ninguna jurisdicción”.*

*\* Representación digital es una representación de algo en forma de dato digital, es decir, datos informáticos representados con el uso de valores (discontinuos) discretos que conforman la información, a diferencia de las señales continuas, o análogas que funcionan de manera continua o representan información utilizando una función continua. Un objeto físico, como una memoria externa o una moneda Bitcoin, puede contener una representación digital de moneda virtual, pero en última instancia, la moneda solo funciona como tal si está conectada digitalmente, vía internet, al sistema de moneda virtual”.*

Y luego de una disertación técnica concluye lo siguiente:

*En este contexto, quien se dedica a minar y obtiene nuevas monedas virtuales, obtiene un bien como producto de esta actividad a título de retribución de los servicios de confirmación y aseguramiento, o a título de comisión, y por tanto percibe un ingreso en especie.*

*En efecto, acorde con el artículo 27 del Estatuto Tributario, es preciso tener presente que los ingresos se pueden percibir en efectivo o en especie. Así las cosas, los residentes en Colombia que disponen equipos, recursos y labores que se integran a la actividad de minería, permitiéndoles obtener monedas virtuales a cambio de los servicios prestados en la red y/o a título de comisiones, perciben ingresos gravados en Colombia, en virtud de los criterios antes señalados. Así mismo es claro, que tratándose de personas naturales residentes, así como de sociedades nacionales, las mismas están gravados no solo de sus rentas de fuente nacional sino de fuente extranjera y sobre su patrimonio poseído en el país y en el exterior. Desde el punto de vista patrimonial en tanto esas monedas corresponden a bienes inmateriales, susceptibles de ser valorados, forman parte del patrimonio y pueden conducir a la obtención de una renta (presuntiva). Acorde con lo expuesto, se puede concluir que las monedas virtuales no son dinero para efectos legales. No obstante, en el contexto de la actividad de minería, en tanto se perciben a cambio de servicios y/o comisiones, corresponden a ingresos y, en todo caso, a bienes susceptibles de ser valorados y generar una renta para quien las obtiene como de formar parte de su patrimonio y surtir efectos en materia tributaria.*

El Consejo Técnico de la Contaduría Pública (CTCP), sentó su posición sobre el tratamiento contable que debe brindárseles a las criptomonedas; en respuesta a la consulta número 977 de 2017,

explica el CTCP que, en principio, deben ser consideradas como instrumentos financieros.

Destaca entre la argumentación brindada por el Consejo, que el reconocimiento, la medición y la revelación de las criptomonedas es un tema en exploración que aún no tiene normativa internacional, no hay referencias sobre estas en las Normas Internacionales de Información Financiera y no están dentro de la agenda de estudio del International Accounting Standards Board (IASB).

El CTCP refiere, entre otras consideraciones para emitir su respuesta, argumentos como *“el hecho de que el Banco de la República haya manifestado en más de una ocasión que la única moneda legal en Colombia es el peso y se constituye en el único medio legal de pago en el país. De igual forma, tampoco son reconocidas como instrumento válido en el régimen cambiario de divisas.*

*Adicionalmente, la Superintendencia Financiera de Colombia ha expresado que las entidades que vigila no están autorizadas para custodiar, invertir, intermediar ni operar con las criptomonedas y tampoco permitir el uso de sus plataformas para la realización de operaciones con estas monedas.*

*Para el CTCP, luego de un análisis pormenorizado, en primera instancia, este tipo de monedas podrían clasificarse como un activo”.*

Más recientemente en el Concepto número 472 de mayo de 2018 el CTCP, reitera lo expresado en el concepto número 977 de 2017, y profundiza en los siguientes términos frente a considerar la criptomoneda o monedas digitales como efectivo medio de pago: *“Teniendo en cuenta lo anterior, debemos indicar, que como medio de pago, las criptomonedas o monedas digitales aún no han logrado una aceptación generalizada, y es claro que no cuentan con el respaldo de un Banco Central ni son reconocidas como moneda de curso legal. Por lo tanto, no es posible concluir que, en la actualidad, las criptomonedas cumplan con la definición de efectivo, con referencia a la orientación contenida en la NIC 32; GA3. Tampoco es posible concluir que aquellas pueden ser clasificadas como un equivalente al efectivo”.*

En la misma consulta concluye el CTCP frente a la pregunta si las criptomonedas se pueden clasificar como Activos Financieros. *“Se puede concluir que actualmente las criptomonedas no cumplen totalmente, para fines contables, la definición de instrumento financiero y activo financiero distinto de efectivo”* y remite a las definiciones de la NIC 32 y la NIIF 9.

Frente a la pregunta si las criptomonedas se pueden considerar como propiedad de inversión ha dicho el CTCP que *“una criptomoneda no podría ser clasificada como una propiedad de inversión dentro del alcance de la NIC 40, por no cumplir con la definición”.*

Termina él diciendo en la consulta 472 de mayo de 2018 el CTCP, “que las criptomonedas son una **Activo Intangible**, ya que cumplen la definición dada en la NIC 38 y que se deben dar las mediciones de las mismas a valor razonable en cumplimiento y observando lo establecido en la NIIF 13 y recomienda que se cree una unidad de cuenta separada para el reconocimiento, medición y revelación de transacciones y otros eventos o sucesos, que tengan relación con la

*criptomoneda, que bien podía denominarse como criptoactivos o activos virtuales”.*

**VIII. APORTES DE ENTIDADES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA AL PROYECTO DE LEY**

Para llevar a cabo la ponencia se solicitó concepto a las siguientes entidades de las entidades del Estado colombiano vinculadas o que podrían tener vínculos con la futura ley así:

Entidad	Radicado	Fecha	Concepto
Ministerio de Hacienda - doctor Alberto Carrasquilla	1-2018-078622	22/08/2018	Expresa que solicitó comentarios a las direcciones competentes.
Superintendencia Financiera de Colombia - doctor Jorge Castaño	2018110953-000-000	22/08/2018	No se recibió respuesta.
Ministerio de las TIC - doctora Sylvia C. Constain Rengifo	929412	22/08/2018	No se recibió respuesta.
Banco de la República - doctor Juan José Echavarría	DER-BOG-27613-2018	22/08/2018	Se recibió apoyo técnico y aportes al proyecto

**a) Aportes del Banco de la República**

Mediante oficio JD-S-19520 del 11 de octubre de 2018, el señor Secretario de la Junta Directiva del Banco de la República, doctor Alberto Boada Ortiz, se permite realizar comentarios al proyecto de ley en el siguiente sentido:

1. El uso de la palabra moneda para referirse a un activo virtual (moneda virtual o criptomoneda), expresando que “de los análisis realizados por el Banco de la República (BR) en conjunto con la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) y el Consejo Técnico de la Contaduría Pública (CTCP), se ha podido concluir que los criptoactivos son una especie de activo virtual de difícil reconocimiento en tanto no son dinero, no son unidad de cuenta o depósito, no son valores, no son mercancía legal reconocida y no es clara su regulación transfronteriza. De lo anterior se derivan dificultades en relación con el uso de estos activos como equivalente funcional de “monedas”, instrumentos de inversión y su interacción con los sistemas de pago.

*No pueden ser confundidos con la moneda, en tanto la única unidad monetaria y de cuenta que constituye medio de pago de curso legal con poder liberatorio ilimitado, es el peso emitido por el BR<sup>7</sup> (billetes y monedas); y en esa medida no son dinero para efectos legales<sup>8</sup>. No son una*

*divisa, pues no ha sido reconocido como moneda por ninguna autoridad monetaria internacional ni se encuentra respaldada por bancos centrales; no son efectivo ni equivalente a efectivo<sup>9</sup>; no existe obligación alguna para recibirlos como medio de pago; no son activos financieros ni propiedad de inversión en términos contables; y finalmente, no son un valor<sup>10</sup> en los términos de la Ley 964 de 2005, por lo que se debe evitar su mención o asimilación.*

*Ahora, de acuerdo con las normas contables, los criptoactivos pueden ser definidos como activos, siempre y cuando “a) sea probable que cualquier beneficio económico asociado con la partida llegue a la entidad o salga de esta; y b)*

marzo de 2018 de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), y *Monedas Virtuales Definiciones Claves y Riesgos Potenciales de LA/FT*. Disponible en: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/Directrices-para-enfoque-basada-en-riesgo-Monedas-virtuales.pdf>

<sup>9</sup> El Consejo Técnico de la Contaduría Pública (CTCP) indicó que, para efectos contables, los criptoactivos no cumplen con la definición de efectivo ni pueden ser clasificados como equivalentes de efectivo, entendiéndose como efectivo, conforme las normas contables, las “inversiones a corto plazo, altamente líquidas que son fácilmente convertibles a cantidades conocidas de efectivo y que están sujetas a un riesgo insignificante de cambios de valor”. Concepto 2018-472 (CTCP-10-00906-2018. Consulta 1-2018-009713) del 16 de julio de 2018, da respuesta a la consulta interpuesta de forma conjunta por el Banco de la República y la Superintendencia Financiera de Colombia, sobre el tratamiento contable de los Criptoactivos. Disponible en [www.ctcp.gov.co/ files/concept/DOCr\\_CTCP\\_1\\_8\\_12381.pdf](http://www.ctcp.gov.co/files/concept/DOCr_CTCP_1_8_12381.pdf)

<sup>10</sup> Carta Circular 78 de 2016 y 52 del 22 de junio de 2017 “Riesgos potenciales asociados a las operaciones realizadas con ‘Monedas Electrónicas- Criptomonedas o Monedas Virtuales’”, y la carta 29 de 2014.

<sup>7</sup> Artículos 6 y 8 de la Ley 31 de 1992.

<sup>8</sup> Las monedas virtuales son “una representación digital de valor que puede ser comerciada digitalmente y funciona como (1) un medio de cambio; (2) una unidad de cuenta; y/o (3) un depósito de valor, pero no tiene curso legal (es decir, cuando se ofrece a un acreedor; es una oferta válida de pago) en ninguna jurisdicción (...), la moneda sólo funciona como tal si está conectada digitalmente, vía internet (...)”. Oficio 20436 del 2 de agosto de 2017, reiterado en el Oficio 00314 del 7 de



el elemento tenga un costo o valor que pueda ser medido con fiabilidad<sup>11</sup>.

Expresa en este mismo punto la preocupación por las definiciones que se dan en el artículo 3° del proyecto de ley:

Frente al numeral 3.1. En la definición de **criptomonedas o monedas virtuales**:... “por otro lado, la definición de “criptomonedas o monedas virtuales” del proyecto de ley habilita la utilización del criptoactivo como forma de pago. Hasta el momento la evidencia sugiere que estos activos se utilizan más como se usan más como activos de inversión que como forma de pago. Lo anterior debido a muchas de sus características intrínsecas, fundamentalmente sus costos de transacción y la fricción que existe entre los incentivos para su “validación” entre los participantes del sistema, y las velocidades requeridas para el adecuado funcionamiento de un sistema de pagos. Los pagos que usan criptoactivos son más lentos y costosos en comparación con los pagos electrónicos de los sistemas convencionales (tarjetas débito / crédito) o inclusive utilizando las transferencias bancarias con los dispositivos actualmente vigentes (botones de pago PSE). Al respecto debe tenerse en cuenta que las transacciones que, por ejemplo, involucran Bitcoins han disminuido de 400.000 a la semana en 2017 a casi la mitad para marzo de 2018, comparado con un sistema de pago como Visa que procesa 65.000 transacciones por segundo<sup>12</sup>.

“Definirlo como una forma de pago, pues podría llevar a la interpretación de que tiene que ser admisible por todos los agentes y conlleva a altísimo riesgo de que se entienda que su circulación o aceptación es obligatoria”.

Numeral 3.2. En la definición de Blockchain, comenta que “el blockchain al que se refiere el proyecto en las definiciones, constituye una forma especial para el registro de información descentralizada y pública (distributed ledger), que funciona con un protocolo de software basado en criptografía que permite la creación y administración coordinada de bases de datos de información digital<sup>13</sup>. En general, el blockchain busca simplificar procesos y garantizar mayor seguridad en la información<sup>14</sup>. Las plataformas de

software que soportan criptoactivos se denominan Distributed Ledger Technologies (DLT). No todos los distributed ledgers necesitan la tecnología de blockchain<sup>15</sup>.

Continúa diciendo que de acuerdo a lo anterior “debe independizarse el análisis de la naturaleza y operaciones de criptoactivos, del de las plataformas base de los mismos, pues estas tecnologías pueden usarse para otras aplicaciones como los registros de propiedades, o procesos comerciales o industriales sin que se incluya el reconocimiento de criptoactivos”.

Numeral 3.4 y 3.5 en la definición del Trading, la inquietud abarca el siguiente sentido: “define y regula someramente la actividad de trading de criptoactivos y los traders autorizados para llevar a cabo dicha actividad.

Adicionalmente, la definición de traders se limita a personas naturales sin considerar que existe el trading algorítmico (automatizado) en el que no participa una persona natural o las personas jurídicas a las que se refiere el artículo 8° del proyecto que quedaría fuera de la regulación propuesta.

Finalmente, al no definir los alcances del mercado que se busca regular, puede afectar otras actividades de trading, generando riesgo para otras actividades”.

Para el artículo 7° del proyecto de ley, el Banco de la República hace la siguiente valoración: “el proyecto propone una certificación de “representación en moneda legal de las criptomonedas” en cabeza de la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, el Banco de la República.

Esta certificación depende de un mercado activo que permita determinar la interacción entre la oferta y la demanda de los criptoactivos, en este caso, por monedas nacionales o divisas. Un mercado activo se puede ver afectado por la

<sup>11</sup> NIIF 1. Marco Conceptual para la Información Financiera, tomando en consideración los párrafos 4.4 al 4.28.

<sup>12</sup> <http://fortune.com/2018/03/02/bitcoin-price-transaction-volume/>

<sup>13</sup> *Economics of Blockchain*. Sinclair Davidson (School of Economics, Finance & Marketing, RMIT University, Melbourne, Australia), Primavera De Filippi (Berkman Centre, Harvard University, Cambridge, USA, & CNRS, Paris, France), Jason Potts (School of Economics, Finance & Marketing, RMIT University, Melbourne, Australia). Marzo de 2016. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2744751](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2744751)

<sup>14</sup> <https://blog.ethereum.org/2015/04/13/visions-part-1-the-value-of-blockchain-technology/>

<sup>15</sup> *The most important innovation of DLT is that control over the ledger does not lie with any one entity but is with several or all network participants – depending on the type of DL. This sets it apart from other technological developments such as cloud computing or data replication, which are commonly used in existing shared ledgers. De facto, this means that in a DL, no single entity in the network can amend past data entries in the ledgers and no single entity can approve new additions to the ledger. Instead, a pre-defined, decentralized consensus mechanism (see below) is used to validate new data entries that are added to the blockchain and thus form new entries in the ledger. There exists, at any point in time, only one version of the ledger and each network participant owns a full and up-to-date copy of the entire ledger. Every local addition to the ledger by a network participant is propagated to all nodes. After validation is accepted, the new transaction is added to all respective ledgers to ensure data consistency across the entire network”.* <http://documents.worldbank.org/curated/en/177911513714062215/text/122140-WP-PUBLIC-Distributed-Ledger-Technology-and-Blockchain-Fintech-Notes.txt>

*volatilidad de tales activos, la aversión al riesgo de los inversionistas y por la evolución de diversos factores locales, factores externos, incluyendo la actividad económica mundial y en Colombia, entre otros.*

*En un mercado como el de criptoactivos, en el que no existe certeza sobre la inmediatez de la disponibilidad de los recursos, ni sobre el valor al cual se pueden intercambiar los criptoactivos, ni la permanencia de estas en el mercado, no es técnicamente posible la certificación de la conversión del precio de los criptoactivos en mercados activos y reconocidos, a moneda local o divisas”.*

En el sentido del proyecto de ley, sobre la inspección y vigilancia (Capítulo III artículo 10) que se da allí al Ministerio de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, basándose en la Ley 1341 de 2009, el banco encuentra prudente precisar lo siguiente:

*“Sobre la inspección, vigilancia y control, el proyecto propone que esta labor sea llevada a cabo por el Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones conforme la Ley 1341 de 2009 que define los principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), que se refiere al “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”<sup>16</sup> que se concentra en el desarrollo de las telecomunicaciones, la provisión de redes, cobertura y servicios de estas, el uso del espectro radioeléctrico y de los servicios postales y relacionados<sup>17</sup>. Ninguno de los aspectos considerados y desarrollados en la citada ley atañe al ecosistema de los criptoactivos cuya única relación con el sector de las TIC es su carácter de virtual y, por el contrario, bajo el marco propuesto, deja desprotegidas las preocupaciones señaladas en el presente documento.*

*El balance general internacional asigna estos deberes a las autoridades del sector financiero por las implicaciones que estos activos tienen en los recursos de la ciudadanía, sobre los sistemas de pagos, la estabilidad financiera, la efectividad de la política monetaria y la prevención de actividades informales e ilegales, el lavado de activos y la financiación del terrorismo.*

*Lo anterior es especialmente relevante para los Initial Coin Offerings (ICO), aspecto este que no se desarrolla en el proyecto de ley”.*

Al artículo 14, el Banco de la República, encuentra que el impuesto del 5% es oneroso y que seguramente impedirá el incremento de la demanda legal de criptoactivos.

Frente al artículo 15 del proyecto de ley, realiza la apreciación frente al Fondo de Reserva de Fluctuaciones de Criptomonedas:

*“En línea con lo anterior, el proyecto de ley prevé la creación de un Fondo de Reserva de Fluctuación de Criptomonedas para el subsidio de los adquirentes de las mismas (artículo 15), a pesar de la obligatoriedad de informar al público que los criptoactivos no tienen respaldo del Gobierno nacional (artículo 5°). Lo anterior genera una impresión contradictoria que incrementaría la confianza de la gente en los criptoactivos especulativos y disminuiría la percepción de los riesgos que corren al adquirirlos, fomentando la idea de la existencia de obligaciones del Gobierno asociadas a la dinámica de precios de los criptoactivos.*

*En estas circunstancias puede tener al menos dos efectos específicos:*

- *Un alto costo reputacional para el Estado cuando algún criptoactivo con presencia importante en la economía colombiana colapse y el fondo no alcance para compensar a todos sus poseedores, a pesar del compromiso adquirido por el Gobierno a través del fondo. Dado que la propuesta reconoce el criptoactivo como forma de pago, esto implicará también un costo reputacional específico para las instituciones relacionadas, incluyendo el Banco de la República como garante del sistema de pagos del país, en adición a los costos derivados de efectos negativos sobre la estabilidad financiera y de precios, si el criptoactivo alcanza una presencia significativa en la economía.*

- *El segundo efecto que podría observarse, es si se hiciera un uso significativo de los criptoactivos como parte importante de la economía, operaría con referencia activo que está fuera del control del BR, esto es, el banco tiene un control aproximado de la oferta monetaria en pesos colombianos y, por tanto, la posibilidad de influir efectivamente los precios y la tasa de interés de la economía, pero no directamente en otros activos. Las acciones de un banco central afectan la economía principalmente a través de sus efectos en el mercado de la moneda emitida por ese mismo banco y, en ese sentido, el uso de un criptoactivo por parte de una proporción importante de la economía puede debilitar los canales de transmisión de la política monetaria y puede reducir la efectividad de la política para estabilizar los precios y la actividad económica. Lo anterior es particularmente relevante si los criptoactivos se utilizaran significativamente en la intermediación financiera, ya que no solo constituirían un medio transaccional, sino que*

<sup>16</sup> Artículo 6 de la Ley 1341 de 2009. Definición de TIC.

<sup>17</sup> Con excepción de lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución Política. Numeral 4 del artículo 17 de la Ley 1341 de 2009.



*incidirían en el ahorro y la provisión de crédito de la economía”.*

Por lo que recomienda el Banco de la República no crear el fondo de subsidio, ya que la pérdida misma que se puedan generar hace parte de la naturaleza propia del criptoactivo, pues la experiencia internacional ha demostrado que es muy difícil de satisfacer, dado el carácter anónimo de los emisores y el alcance internacional de las contrapartes.

Termina concluyendo el Banco de la República en su aporte técnico, *“que la propuesta de proyecto de ley no se acoge a los desarrollos nacionales e internacionales de los reguladores del sector de hacienda sobre criptomonedas. Así mismo, el proyecto actualmente puede erosionar las facultades de la banca central y de la política monetaria, genera una falsa expectativa de confianza sobre un activo altamente volátil, disminuye la percepción de los riesgos que se corren en su adquisición y negociación, y fomenta la idea de la existencia de obligaciones del Gobierno asociadas a la dinámica de precios de los criptoactivos.*

*Los criptoactivos pueden representar un riesgo a la estabilidad del sistema financiero si su mercado continúa creciendo a la velocidad que lo ha hecho en la última década, y si continúa su condición híbrida financiera de permanente relación e intercambio en los sistemas financieros (a través de entidades reguladas que hacen parte directa de las actividades con criptoactivos, de entidades no reguladas que ofrecen servicios naturalmente financieros a través del uso de criptoactivos, o la creación de productos financieros como los derivados con subyacentes de criptoactivos u otros más especulativos).*

*Atendiendo las recomendaciones del Banco de Pagos Internacionales (BIS - Bank for International Settlements por sus siglas en inglés), el marco regulatorio de los criptoactivos debe garantizar que los lazos que los atan con la moneda legal y las divisas no sea una relación que pueda afectar la eficiencia de los sistemas de pagos y la estabilidad de la economía. Así mismo, debe garantizar que todos los participantes de las operaciones con criptoactivos, ya sea en calidad de persona natural, intermediario trader o exchange, actúen sobre un marco de reglas iguales y claras para todos, sin excepciones<sup>18</sup>”.*

#### **b) Aportes de la clínica jurídica de la Universidad de la Sabana**

La Clínica Jurídica de la Universidad de la Sabana, a través del señor Daniel Mauricio Mancera Silva, realizó las siguientes apreciaciones:

<sup>18</sup> “Money in the digital age: what role for central banks?” Lecture by Agustin Carstens, General Manager, Bank for International Settlements. House of Finance, Goethe University. Frankfurt, 6 February 2018. <https://www.bis.org/speeches/sp180206.pdf>

## **1. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL**

En el campo colombiano, no existe regulación alguna sobre esta nueva modalidad de intercambiar riquezas, razón por la cual, a la luz del régimen constitucional, es una obligación del Estado establecer las reglas necesarias para imponer cargas, otorgar derechos y establecer límites al ejercicio de la actividad económica de los individuos<sup>19</sup>.

Una de las formas por las cuales se puede llevar a cabo la obligación estatal mencionada previamente, se da mediante el ejercicio de las funciones legislativas consagradas en la Constitución correspondientes del Congreso de la República.

Es pertinente resaltar que la materia sobre la cual versa el proyecto de ley no encaja en los artículos 151 y 152 de la norma suprema, en donde se encuentran establecidos los temas que deben ser regulados por medio de una ley estatutaria o una orgánica<sup>20</sup>, mientras que en el numeral 19 del artículo 150 están consagradas las temáticas sobre las cuales se deberán expedir leyes ordinarias, entre estas, se encuentra la actividad financiera o cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público<sup>21</sup>.

De igual forma, la Carta Política establece que las actividades económicas desarrolladas dentro del plano nacional podrán ser intervenidas por entidades gubernamentales con el fin de que el Estado utilice los recursos necesarios para el mejoramiento de la vida de sus habitantes, la distribución equitativa de los habitantes y la preservación de un ambiente sano<sup>22</sup>.

Ahora bien, la Constitución consagra que las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación son de interés público y por ende solo pueden ser ejercidas por personas autorizadas por el Estado, el cual, por medio del Gobierno, intervendrá en el control sobre dichas actividades conforme a la ley<sup>23</sup>.

La finalidad del presente proyecto de ley es, conforme a la Constitución, reglamentar el uso de las criptomonedas para la realización de transacciones y operaciones de carácter civil y comercial con el fin de imponer obligaciones a los adquirentes, empresas de operaciones con criptomonedas y traders siguiendo el procedimiento establecido para la creación de una ley ordinaria debido a la naturaleza financiera de las operaciones con monedas virtuales. Asimismo, en su articulado se encuentran consagradas las

<sup>19</sup> Artículo 333, Constitución Política de Colombia.

<sup>20</sup> Artículos 151 y 152, Constitución Política de Colombia.

<sup>21</sup> Artículo 150, Constitución Política de Colombia.

<sup>22</sup> Artículo 334, Constitución Política de Colombia.

<sup>23</sup> Artículo 335, Constitución Política de Colombia.



entidades gubernamentales que se encargarán de su inspección, control y vigilancia.

## 2. PRESENTACIÓN DE ARGUMENTOS

Con base en lo dicho hasta el momento, procederé a exponer los argumentos por los cuales estimo que debe ser aprobado el presente proyecto de ley con algunas exclusiones, adiciones, modificaciones y especificaciones no tenidas en cuenta en el documento radicado ante el Congreso de la República y que considero facilitarían su efectivo cumplimiento en caso de ser aprobado como Ley. Así las cosas, me referiré a:

a) La definición de criptomoneda contenida en el proyecto de ley en razón a que el término “activo” es muy amplio, dificultando el cálculo del valor de las monedas virtuales en tanto en ellas puede ser incorporado cualquier tipo de bien con poder liberatorio, diferente a dinero.

b) No existe referencia específica a la obligación que asumen las entidades que se encargarían de la administración y uso de las criptomonedas, frente a la garantía de la seguridad de la información financiera manejada de los adquirentes, originando la posibilidad de que sea potestativa y no obligatoria que derivaría en una reducción del campo de protección de los derechos de los adquirentes sobre las criptomonedas y su contenido.

c) La falta de referencia a otras disposiciones normativas especiales relacionadas con el objeto del presente proyecto de ley en tanto el Estatuto del Consumidor (norma mencionada explícitamente) no es la única regla que regula la materia. La remisión a otras normas facilitaría la interpretación y aplicación sistemática coherente y unitaria de la normatividad vigente.

d) La no participación en la inspección, control y vigilancia de la Superintendencia Financiera teniendo en cuenta la naturaleza de la actividad comercial de las entidades de operaciones con criptomonedas.

## 3. PROPUESTA

### I. MODIFICACIÓN DE LA DEFINICIÓN DE CRIPTOMONEDAS DE ACTIVOS A DIVISAS

En nuestro ordenamiento jurídico, específicamente en el artículo 8° de la Ley 31 de 1992 se estableció que el peso es el “único medio de pago de curso legal con poder liberatorio ilimitado”<sup>24</sup> lo cual indica que en consecuencia las criptomonedas no son reconocidas como una moneda equivalente a la legal.

Sin embargo, la necesidad de regulación de transacción y operaciones civiles y comerciales con este tipo de capital es de vital importancia debido al creciente mercado<sup>25</sup> con estas, haciendo

necesaria la propuesta presentada en este proyecto de ley.

Aun así, en el artículo 3° del proyecto de ley, se les define como un activo, término bastante amplio teniendo en cuenta que un activo es un “recurso controlado por una entidad como resultado de sucesos pasados, del cual dicha entidad espera obtener, en el futuro, beneficios económicos” (International Accounting Standards Board, 2009, p. 18)<sup>26</sup>, es decir, que del concepto de activo es posible deducir que no solo podría significar dinero, sino cualquier bien que genere ingresos a una persona o tengan valor patrimonial en sí mismos como maquinarias, inmuebles, entre otros<sup>27</sup>.

Definir criptomonedas como activo implicaría que en ellas sea posible incorporar títulos de propiedad, acciones o cualquier bien que tenga poder liberatorio, diferentes a dinero, lo cual mutaría la naturaleza de las operaciones y transacciones con monedas virtuales que podrían darse en cuanto al cumplimiento obligatorio de requisitos legales que existan para la transferencia de ciertos bienes, tales como los inmuebles<sup>28</sup>. Tales situaciones dificultarían el proceso de transferencia de los bienes contenidos cuando los adquirentes deseen transformar las criptomonedas que posean a bienes corporales.

En consecuencia, si se le asigna la connotación de activo a las criptomonedas se debe crear un marco normativo más amplio en donde las autoridades reguladoras intervengan de forma distinta dependiendo del derecho o bien incorporado en las monedas virtuales, evitando así la concreción de comportamientos fraudulentos frente a los consumidores en tanto puedan existir confusiones respecto al contenido y alcance de las criptomonedas.

De igual manera la interferencia de las monedas privadas con la política monetaria oficial puede ser de forma nociva al obstaculizar el establecimiento del valor en moneda local de estas<sup>29</sup>, fin que es evidente que no se persigue en el presente proyecto de ley al tener como objetivo la regulación de las operaciones y transacciones con criptomonedas en términos generales, sin crear regímenes especiales por la no diferenciación entre unas y otras al asumir que todas tienen el mismo valor económico.

<sup>26</sup> International Accounting Standards Board (2009). *The International Financial Reporting Standard for Small and Medium-sized Entities*. Londres: IASCF Publications Department, p. 18. Disponible en: [https://www.mef.gob.pe/contenidos/conta\\_public/con\\_nor\\_co/vigentes/niif/NIIF\\_PYMES.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/conta_public/con_nor_co/vigentes/niif/NIIF_PYMES.pdf) [Acceso: 16 Ago. 2018].

<sup>27</sup> *Ibidem* nota 16.

<sup>28</sup> Artículo 756, Código Civil colombiano.

<sup>29</sup> Oliva León, R., 2018, Regulación legal del bitcoin y de otras criptomonedas en España, tomado de: <https://www.algoritmolegal.com/tecnologias-disruptivas/regulacion-legal-del-bitcoin-y-de-otras-criptomonedas-en-Espana/>

<sup>24</sup> Artículo 8°, Ley 31 de 1992.

<sup>25</sup> Tomado de: <https://www.forbes.com.mx/criptomonedas-que-son-y-por-que-importan/>

Al respecto, cabe señalar que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), decretó que el Bitcoin<sup>30</sup> es una divisa virtual de flujo bidireccional, utilizada como medio de pago contractual que no puede clasificarse de bien corporal, intercambiable por divisas tradicionales en las operaciones de cambio<sup>31</sup>.

Asimismo, el citado Tribunal no hace alusión a que el Bitcoin pueda ser tenido en cuenta como cualquier bien, sino que lo categoriza específicamente como una divisa, brindando mayor sustento a la propuesta presentada en tanto dicho órgano judicial goza de una amplia autoridad en el tema al tener jurisdicción sobre uno de los territorios donde más se efectúan este tipo de operaciones<sup>32</sup>.

Lo previamente mencionado se ve plasmado en las diferentes tasas de cambio de diversas criptomonedas, es decir, que el hecho que se les dé una tasa de cambio con otro tipo de divisas aceptadas internacionalmente como medio de pago, indica que hacen parte de ese grupo de monedas y por ende tienen las mismas características que los dólares, euros, libras, entre otros.

El hecho de que las criptomonedas se incluyan en el mercado nacional como un activo, implicaría una dificultad a la hora de calcular su valor con las tasas de cambio que se ofrecen actualmente por estas<sup>33</sup>, verbigracia, un bitcoin que incorpore un título de propiedad de un bien inmueble no tendría el mismo valor de otro bitcoin que contenga acciones de una compañía, a pesar de pertenecer al mismo tipo de criptomoneda.

Por todo lo anterior, a causa del reconocimiento del peso colombiano como la única moneda oficial<sup>34</sup> es menester clasificar a las criptomonedas como divisas entendidas dentro del “grupo de monedas extranjeras que se utilizan en un país para llevar a cabo, generalmente, actividades o transacciones a nivel internacional” (Banco de la República)<sup>35</sup> que pueden ser convertidas en pesos colombianos con el establecimiento de su respectiva tasa de cambio que en nuestro caso se toma como base el dólar, al ser la divisa más

utilizada en Colombia para las transacciones con el exterior<sup>36</sup>.

Proyecto de ley	Propuesta
<p>Artículo 3°. Definiciones. Para efectos de la presente ley, se entenderán como definiciones que permita la interpretación de esta, los siguientes:</p> <p>3.1 Criptomonedas o monedas virtuales. Es <u>un activo</u> de carácter virtual, el cual se representa en un valor que se registra de forma electrónica y que puede ser utilizado por las personas como forma de pago para cualquier tipo de acto jurídico y cuya transferencia únicamente puede llevarse a cabo a través de medios electrónicos.</p>	<p>Artículo 3°. Definiciones. Para efectos de la presente ley, se entenderán como definiciones que permita la interpretación de esta, los siguientes:</p> <p>3.1 Criptomonedas o monedas virtuales: Es <u>una divisa</u> de carácter virtual, el cual se representa en un valor que se registra de forma electrónica y que puede ser utilizado por las personas como forma de pago para cualquier tipo de acto jurídico y cuya transferencia únicamente puede llevarse a cabo a través de medios electrónicos.</p>

**II. INCLUSIÓN DE LA OBLIGACIÓN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN TRATADA EN LAS OPERACIONES Y TRANSACCIONES CON CRIPTOMONEDAS**

A pesar de que en el artículo 4° del proyecto de ley se hace una mención respecto al cubrimiento de riesgos mediante garantías, debiendo estar escritas en el contrato de mandato entre las entidades de operaciones con criptomonedas y el adquirente, allí no se hace una alusión expresa a la obligación de protección de la seguridad de la información manejada por dichas entidades como deber legal y no contractual.

Sin embargo, esto es de primordial importancia a raíz de la naturaleza de las operaciones y transacciones con criptomonedas, pues estas justamente exigen garantizar la obligación antes mencionada, distinguiéndola de otros riesgos que se podrían manifestar como los meramente operacionales que se pueden presentar de forma genérica en otro tipo de actos jurídicos y que pueden ser cubiertos dependiendo de cada caso en concreto ante lo cual prima la libertad contractual.

Ahora bien, la seguridad informática o seguridad de la información puede ser definida como “el proceso de prevenir y detectar el uso no autorizado de un sistema informático, protegiendo contra intrusos el uso de recursos informativos con intenciones maliciosas o con la intención de

<sup>30</sup> Nota explicativa: Principal y primera criptomoneda, de la cual se han formado otras criptomonedas que han acabado con la creación del mercado de criptodivisas, tomado de: <https://www.economiasimple.net/tipos-de-criptomonedas.html>

<sup>31</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Procedimiento prejudicial, asunto C-264/14, 2015, tomado de: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=170305&doclang=ES>

<sup>32</sup> <https://www.semana.com/economia/articulo/bitcoin-legalidad-de-la-divisa-en-colombia/475730>

<sup>33</sup> <https://es.investing.com/crypto/>

<sup>34</sup> Artículo 8°, Ley 31 de 1992.

<sup>35</sup> Banco de la República, tomado de: [http://enciclopedia.banrepultural.org/index.php/Mercado\\_de\\_divisas](http://enciclopedia.banrepultural.org/index.php/Mercado_de_divisas)

<sup>36</sup> Banco de la República, tomado de: <http://www.banrep.gov.co/es/contenidos/page/qu-tasa-cambio>

obtener ganancias” (Universidad Internacional de Valencia, 2018)<sup>37</sup>.

El medio en el cual se desarrollan las operaciones y transacciones con criptomonedas es propicio para que terceros no autorizados con intenciones maliciosas puedan ingresar fraudulentamente a las plataformas donde se comercializan y, por ende, se apropien ilegalmente de la propiedad sobre monedas virtuales ajenas.

Es por ello por lo que es importante asegurar la invulnerabilidad de dichas plataformas mediante la información sobre qué tipo de tecnología *blockchain*<sup>38</sup> se está utilizando y quién desarrolló el código informático<sup>39</sup>.

Además, con el fin de unir esfuerzos contra la comisión de ciberdelitos, mejorar el campo de protección de los adquirentes y cumplir con los requerimientos mínimos de seguridad y calidad para la realización de operaciones financieras, las entidades de operaciones con criptomonedas contarían con la posibilidad de aplicar instrumentos jurídicos tales como la NTC-ISO-IEC 27001<sup>40</sup>, la Circular 042 de 2012 de la Superintendencia Financiera<sup>41</sup> y acudir a entidades como colCERT.

No obstante, la mera inclusión de la obligación de garantizar la seguridad de la información no significaría que la aplicación de los instrumentos jurídicos mencionados previamente fuera legalmente obligatoria, sino que implicaría la activación de estos en la medida en que sean idóneos para llevar a cabo el fin de proteger los derechos correspondientes a los adquirentes de las criptomonedas.

Además, el objetivo de que la obligación previamente mencionada se lleve a rango legal es impedir que se deje a libre disposición de las partes el pacto de dicha garantía, escenario en el que la

comisión de delitos informáticos se facilitaría y como consecuencia aumentaría la desconfianza en las operaciones y transacciones con monedas virtuales, aumentando la vulnerabilidad de las plataformas en donde se realizan.

Proyecto de ley	Propuesta
<p>Artículo 4°. Entidades de operaciones con criptomonedas. Son aquellas personas jurídicas con ánimo de lucro o naturales que ejerzan como comerciantes y con establecimientos de comercio inscritos en la Cámara de Comercio, cuyo objeto social sea la comercialización, administración o trading de criptomonedas, con previa autorización emitida por el Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones.</p> <p>Estas entidades también podrán realizar actividades de administración de monedas virtuales, trading y operaciones de comercialización, según el mandato extendido por escrito entre la entidad y el adquirente, donde se deje de forma expresa las obligaciones de cada una de las partes, los riesgos que asumen cada una de ellas, y la necesidad de cubrir los riesgos mediante garantías.</p>	<p>Artículo 4°. Entidades de operaciones con criptomonedas. Son aquellas personas jurídicas con ánimo de lucro o naturales que ejerzan como comerciantes y con establecimientos de comercio inscritos en la Cámara de Comercio, cuyo objeto social sea la comercialización, administración o trading de criptomonedas, con previa autorización emitida por el Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones.</p> <p>Estas entidades también podrán realizar actividades de administración de monedas virtuales, trading y operaciones de comercialización, según el mandato extendido por escrito entre la entidad y el adquirente, donde se deje de forma expresa las obligaciones de cada una de las partes, los riesgos que asumen cada una de ellas, y la necesidad de cubrir los riesgos mediante garantías. <u>Estas entidades deberán garantizar la protección de la seguridad de la información por todos los medios disponibles.</u></p>

### III. INCLUSIÓN DE OTRAS DISPOSICIONES NORMATIVAS COMO LA LEY DE COMERCIO ELECTRÓNICO Y SU REGLAMENTACIÓN

En el artículo 11 del proyecto de ley se establece que la Superintendencia de Industria y Comercio realizará la inspección, control y vigilancia respecto a la relación entre las entidades de operaciones con criptomonedas y los adquirentes en especial a lo relacionado con comercio electrónico, oferta, publicidad engañosa y lo demás regulado en el Estatuto del Consumidor<sup>42</sup>, dejando a un lado otras disposiciones normativas que contemplan de una forma más especial y específica la regulación sobre las materias mencionadas como la Ley de Comercio Electrónico y el decreto que la reglamenta.

<sup>37</sup> Universidad Internacional de Valencia, 2018, tomado de: <https://www.universidadviu.com/la-seguridad-informatica-puede-ayudarme/>

<sup>38</sup> *Nota explicativa:* Es una base de datos distribuida que registra bloques de información y los entrelaza para facilitar la recuperación de la información y la verificación de que esta no ha sido cambiada. Los bloques de información se enlazan mediante apuntadores hash que conectan el bloque actual con el anterior y así sucesivamente hasta llegar al **bloque génesis**. Tomado de: <https://www.criptonoticias.com/informacion/que-es-una-cadena-de-bloques-block-chain/>

<sup>39</sup> Oliva León, R., 2018, Regulación legal del bitcoin y de otras criptomonedas en España, tomado de: <https://www.algoritmolegal.com/tecnologias-disruptivas/regulacion-legal-del-bitcoin-y-de-otras-criptomonedas-en-espana/>

<sup>40</sup> ICONTEC, 2013, Norma Técnica Colombiana ISO 27001, tomado de: <https://tienda.icontec.org/wp-content/uploads/pdfs/NTC-ISO-IEC27001.pdf>

<sup>41</sup> Circular 042 de 2012, Superintendencia Financiera, tomado de: [http://www.certicamara.com/download/correspondencia/20121005\\_Ane-xos\\_12\\_circular\\_042\\_de\\_2012.pdf](http://www.certicamara.com/download/correspondencia/20121005_Ane-xos_12_circular_042_de_2012.pdf)

<sup>42</sup> Artículo 11, Proyecto de ley número 028 de 2018.



Las normas mencionadas anteriormente (Ley 527 de 1999 y Decreto 1747 de 2000), por su parte, establecen disposiciones necesarias para la realización de operaciones y transacciones con criptomonedas en tanto contienen definiciones de instrumentos utilizados en dichos actos tales como comercio electrónico, mensajes de datos, firmas digitales, intercambio electrónico de datos, sistemas de información, clave privada, clave pública, entre otras.

Por lo tanto, al no hacer referencia alguna a las normas mencionadas, el artículo citado establece al Estatuto del Consumidor como principal norma en lo concerniente a comercio electrónico, cuando en realidad ya existen normativas que desarrollan este y otros conceptos en otras disposiciones legales, cuya remisión facilitarían la interpretación y aplicación sistemática y coherente de la normatividad especializada vigente.

Aunado a lo anterior, la agrupación del Estatuto del Consumidor, la ley de Comercio Electrónico y su reglamentación dentro del texto del presente proyecto de ley sería una manifestación de los principios de no fragmentación y armonización del ordenamiento jurídico al componer un cuerpo normativo sólido que dificultaría la aparición de ambigüedades, vacíos y lagunas legales.

Por esta razón, es necesario que se incluyan la ley de Comercio Electrónico y su reglamentación en tanto se facilitarían el cumplimiento del ordenamiento jurídico por parte de las personas que quieran ingresar al mundo de las criptomonedas, las funciones de inspección, control y vigilancia por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio y el ejercicio judicial de los jueces cuando se origine un conflicto a partir de la realización de operaciones con criptomonedas.

Los artículos 10 y 11 del proyecto de ley facultan únicamente al Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, y a la Superintendencia de Industria y Comercio, como las entidades encargadas de ejercer la inspección, control y vigilancia sobre las entidades de operaciones con criptomonedas y sus relaciones con los adquirentes. Dichos artículos excluyen a la Superintendencia Financiera como ente de control, dejando de lado el hecho de que las monedas virtuales serán en sí un medio por el cual se recaudan recursos del público para su administración, realización de operaciones o transacciones con estos.

Ahora bien, es necesario definir la actividad de intermediación financiera, concepto dado por la Superintendencia Financiera en donde se entiende dicha figura como la captación profesional de recursos del público mediante operaciones pasivas (recepción de dineros) y, a su vez, la transferencia de dichos recursos mediante la realización de operaciones activas (otorgamiento de créditos)<sup>43</sup>.

Con base en lo expuesto y atendiendo a la definición que el mismo proyecto de ley brinda en su artículo 4°, las entidades de operaciones con criptomonedas serán las encargadas de recibir dinero de los adquirentes con el fin de que sea transformado en criptomonedas, realizando posteriormente actividades de administración, trading o comercialización con estas en donde el adquirente pueda solicitar la cantidad de criptomonedas de que este sea titular, o bien el monto de moneda nacional correspondiente al pago recibido de la enajenación de los mismos.

Teniendo en cuenta la definición de intermediación financiera y la dada en el artículo 4 del proyecto de ley sobre las entidades de operaciones con criptomonedas, estos entes esencialmente son intermediarios financieros que se encargan de la captación profesional de recursos por medio de la celebración de contratos con los adquirentes, en donde estos últimos les facultan la realización de administración de monedas virtuales, trading y operaciones de comercialización, hecho que automáticamente activaría la potestad de la Superintendencia Financiera para ejercer las funciones de inspección, control y vigilancia sobre las mencionadas entidades con base en lo preceptuado en el artículo 8 del Decreto 4327 de 2005.

Proyecto de ley	Propuesta
Artículo 11. La inspección, vigilancia y control sobre entidades de operaciones con criptomonedas, respecto de la relación entre esta y el adquirente, lo hará la Superintendencia de Industria y Comercio, en especial a lo relacionado con comercio electrónico, oferta, publicidad engañosa y lo demás regulado en el Estatuto del Consumidor.	Artículo 11. La inspección, vigilancia y control sobre entidades de operaciones con criptomonedas, respecto de la relación entre esta y el adquirente, lo hará la Superintendencia de Industria y Comercio, en especial a lo relacionado con comercio electrónico, <u>regulado en la Ley 527 de 1999 y el Decreto 1747 de 2000</u> , oferta, publicidad engañosa y lo demás regulado en el Estatuto del Consumidor.

**IV. AUSENCIA DE LA SUPERINTENDENCIA FINANCIERA EN LA INSPECCIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA EN LAS OPERACIONES Y TRANSACCIONES CON CRIPTOMONEDAS**

<sup>43</sup> Superintendencia Financiera, Concepto 20020222-1 del 10 de mayo de 2002, tomado de: <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?lServicio=Publicaciones&lTipo=publicaciones&lFuncion=loadContenidoPublicacion&id=18706&dPrint=1>

Proyecto de ley	Propuesta
<p>Artículo 10. La inspección, vigilancia y control sobre entidades de operaciones con criptomonedas, estará a cargo del Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, quien hará uso de las atribuciones de que trata la Ley 1341 de 2009.</p>	<p>Artículo 10. La inspección, vigilancia y control sobre entidades de operaciones con criptomonedas, estará a cargo del Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, quien hará uso de las atribuciones de que trata la Ley 1341 de 2009.</p>
<p>Artículo 11. La inspección, vigilancia y control sobre entidades de operaciones con criptomonedas, respecto de la relación entre esta y el adquirente, lo hará la Superintendencia de Industria y Comercio, en especial a lo relacionado con comercio electrónico, oferta, publicidad engañosa y lo demás regulado en el Estatuto del Consumidor.</p>	<p>Artículo 11. La inspección, vigilancia y control sobre entidades de operaciones con criptomonedas, respecto de la relación entre esta y el adquirente, lo hará la Superintendencia de Industria y Comercio, en especial a lo relacionado con comercio electrónico, oferta, publicidad engañosa y lo demás regulado en el Estatuto del Consumidor.</p>
<p>Artículo 12. Si una sociedad comercial legalmente constituida, o, de hecho, o un establecimiento de comercio, o una persona natural, realiza operaciones con criptomonedas sin previa autorización, será sancionada según el caso, con la cancelación de la matrícula de comercio, la disolución y liquidación forzada de la sociedad comercial, el cierre del establecimiento de comercio, y con una sanción de 1.000 smlmv.</p>	<p>Artículo 12. La inspección, vigilancia y control sobre entidades de operaciones con criptomonedas, respecto a su actividad como intermediario financiero estará a cargo de la Superintendencia Financiera, quien ejercerá las funciones establecidas en el Decreto 2739 de 1991, el Decreto 663 de 1993, el Decreto 4327 de 2005 y la Ley 964 de 2005.</p> <p>Artículo 13. Si una sociedad comercial legalmente (...)</p>

\* Nota: Debido a la inclusión de un nuevo artículo 12, las disposiciones contenidas en los artículos subsiguientes se correrán un número más

**IX. ADVERTENCIAS DEL PONENTE**

En Colombia hace falta dar más espacios e incentivar la creación, desarrollo e implementación de nuevas tecnologías aplicadas al sector financiero y los mercados financieros, también es cierto que se debe vincular al proceso la aquiescencia de la banca central y la Superintendencia Financiera, pues con el presente proyecto se busca poner en orden jurídico actividades que si bien es cierto se desarrollan en la virtualidad, también es cierto que son dineros de los colombianos, que debemos propender por su protección cuando invierten sus ahorros y recursos de capital en monedas virtuales, que hacen riesgosa la inversión y de alto impacto económico al llegar a desaparecer cualquiera de las plataformas usadas como medios del negocio virtual.

Pero también es cierto que los avances de las tecnologías de la información y las comunicaciones han llevado a que hoy existan criptoactivos que puedan ser sujeto de utilización de los ciudadanos y estos a su vez puedan desarrollar actividades comerciales de intercambio de estas monedas virtuales por servicios y mercancías que existan en el mercado.

Que con el fin de salvaguardar por medio de esta ponencia la estabilidad económica, monetaria y financiera de Colombia, se plantea realizar modificaciones al texto del proyecto de ley No. 28 de 2018 Senado, teniendo en cuenta los aportes realizados por el Banco de la República, la Clínica Jurídica de la Universidad de la Sabana y los aportes realizados en la reunión temática con líderes y emprendedores de este sector de la economía.

Con las consideraciones expuestas en la presente ponencia, solicito a la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República **APROBAR** la iniciativa con las siguientes modificaciones.

**X. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

TEXTO INICIAL	TEXTO PROPUESTO
<p><b>Proyecto de ley número 28 de 2018 Senado</b> <i>por el cual se regula el uso de las monedas virtuales o criptomonedas y las formas de transacción con estas en el territorio de Colombia y se dictan otras disposiciones</i></p>	<p><b>Proyecto de ley número 28 de 2018 Senado</b> <i>por el cual se regula el uso de <del>las monedas virtuales o criptomonedas</del> <u>los criptoactivos</u> y las formas de transacción con <del>estas</del> <u>estos</u> en el territorio de Colombia y se dictan otras disposiciones</i></p>
<p>TÍTULO ÚNICO DE LAS CRIPTOMONEDAS O MONEDAS VIRTUALES</p>	<p>TÍTULO ÚNICO DE <del>LAS CRIPTOMONEDAS O MONEDAS VIRTUALES</del> <u>LOS CRIPTOACTIVOS</u></p>
<p>CAPÍTULO I <b>Del uso de las criptomonedas o monedas virtuales en Colombia</b></p>	<p>CAPÍTULO I <b>Del uso de <del>las criptomonedas o monedas virtuales</del> <u>los criptoactivos</u> en Colombia</b></p>

TEXTO INICIAL	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto regular las transacciones y operaciones civiles y comerciales de las criptomonedas o monedas virtuales, entre personas de derecho privado y público, para la adquisición de bienes y servicios, en todo el territorio colombiano; así como las disposiciones de protección, vigilancia, inspección y control sobre dichas operaciones.</p>	<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto regular las transacciones y operaciones civiles y comerciales de <del>las criptomonedas o monedas virtuales</del> los <u>criptoactivos</u>, entre personas de derecho privado y público, para la adquisición de bienes y servicios, en todo el territorio colombiano; así como las disposiciones de protección, vigilancia, inspección y control sobre dichas operaciones.</p>
<p>Artículo 2°. <i>Principios.</i> Las operaciones con criptomonedas o monedas virtuales estarán basadas en los principios de inclusión e innovación en las formas de transacción que se han desarrollado con los nuevos avances tecnológicos, la promoción de la competencia privada, el mejoramiento en las formas de protección al consumidor y la prevención de fraudes.</p>	<p>Artículo 2°. <i>Principios.</i> Las operaciones con <del>criptomonedas o monedas virtuales</del> <u>criptoactivos</u> estarán basadas en los principios de inclusión e innovación en las formas de transacción que se han desarrollado con los nuevos avances tecnológicos, la promoción de la competencia privada, el mejoramiento en las formas de protección al consumidor y la prevención de fraudes.</p>
<p>Artículo 3°. <i>Definiciones.</i> Para efectos de la presente ley, se entenderán como definiciones que permita la interpretación de la misma, los siguientes:</p> <p>3.1 Criptomonedas o monedas virtuales. Es un activo de carácter virtual, el cual se representa en un valor que se registra de forma electrónica y que puede ser utilizado por las personas como forma de pago para cualquier tipo de acto jurídico y cuya transferencia únicamente puede llevarse a cabo a través de medios electrónicos.</p> <p>3.2 Blockchain. Base de datos distribuida y conformada por cadenas en bloques, la cual está diseñada para evitar su modificación, después de realizar la publicación de un dato usando un sellado de tiempo confiable, el cual es enlazado a uno de los bloques de la cadena.</p> <p>3.3 Wallet o billetera virtual. Sistema de almacenamiento virtual de diferentes criptomonedas o monedas virtuales, el cual es utilizado como forma de transacción para el pago mediante este tipo de monedas.</p> <p>3.4 Trading. Es la actividad mediante la cual se realiza la compra y venta de monedas virtuales en las diferentes plataformas de transacción.</p> <p>3.5 Traders. Son aquellas personas naturales que por su conocimiento y experiencia realizan las labores de trading, ya sea por mutuo propio o por encargo mediante contrato de administración de criptomonedas.</p> <p>3.6 Adquirente. Es la persona natural o jurídica que, con previo consentimiento informado, adquiere criptomonedas o monedas virtuales, con el fin de operar con estas, ya sea para adquirir o intercambiar bienes o servicios, o para realizar trading.</p>	<p>Artículo 3°. <i>Definiciones.</i> Para efectos de la presente ley, se entenderán como definiciones que permita la interpretación de la misma, los siguientes:</p> <p>3.1 Criptomonedas o monedas virtuales. Es un activo de carácter virtual, el cual se representa en un valor que se registra de forma electrónica y que puede ser utilizado <del>por las personas como forma de pago</del> <u>entre el público como medio de pago</u> para cualquier tipo de acto jurídico y cuya transferencia únicamente puede llevarse a cabo a través de medios electrónicos.</p> <p>3.2 Blockchain. Base de datos distribuida y conformada por cadenas en bloques, la cual está diseñada para evitar su modificación, después de realizar la publicación de un dato usando un sellado de tiempo confiable, el cual es enlazado a uno de los bloques de la cadena.</p> <p>3.3 Wallet o billetera virtual. Sistema de almacenamiento virtual de diferentes <del>criptomonedas o monedas virtuales</del> <u>criptoactivos</u> el cual es utilizado como forma de transacción para el pago mediante este tipo de monedas.</p> <p>3.4 Trading. Es la actividad mediante la cual se realiza la compra y venta de <del>monedas virtuales</del> <u>de cualquier actividad comercial virtual</u> en las diferentes plataformas de transacción.</p> <p>3.5 Traders. Son aquellas personas que por su conocimiento y experiencia realizan las labores de trading, ya sea por mutuo propio o por encargo mediante contrato de administración de <del>criptomonedas</del> <u>criptoactivos</u>.</p> <p>3.6 Adquirente. Es la persona natural o jurídica que, con previo consentimiento informado, adquiere <del>criptomonedas o monedas virtuales</del> <u>criptoactivos</u>, con el fin de operar con estas, ya sea para adquirir o intercambiar bienes o servicios, o para realizar trading.</p>



TEXTO INICIAL	TEXTO PROPUESTO
<p><b>Artículo 4°. Entidades de operaciones con criptomonedas.</b> Son aquellas personas jurídicas con ánimo de lucro o naturales que ejerzan como comerciantes y con establecimientos de comercio inscritos en la Cámara de Comercio, cuyo objeto social sea la comercialización, administración o trading de criptomonedas, con previa autorización emitida por el Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones.</p> <p>Estas entidades también podrán realizar actividades de administración de monedas virtuales, trading y operaciones de comercialización, según el mandato extendido por escrito entre la entidad y el adquirente, donde se deje de forma expresa las obligaciones de cada una de las partes, los riesgos que asumen cada una de ellas, y la necesidad de cubrir los riesgos mediante garantías.</p> <p>Las entidades de operaciones con criptomonedas, deberán estar en posibilidad de entregar al adquirente, cuando lo solicite, la cantidad de monedas virtuales de que este sea titular, o bien el monto en moneda nacional correspondiente al pago recibido de la enajenación de los mismos.</p> <p>Estas entidades o establecimientos de comercio deberán tener el Sistema de Administración de Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (SARLAFT), aprobado por la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), quien podrá generar recomendaciones para efectos de su aprobación.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Las entidades de operaciones con criptomonedas tendrán prohibido vender, ceder o transferir su propiedad, dar en préstamo o garantía o afectar el uso, goce o disfrute de las monedas virtuales que administren de los adquirentes que se las hayan dejado en custodia, excepto cuando haya expresa facultad de disposición por parte de este.</p> <p><b>Parágrafo 2°. Deber de informe.</b> Por medios escritos o virtuales, las entidades o establecimientos de comercio de que trata este artículo, deberán publicar las características técnicas de la comercialización con criptomonedas y los riesgos que corren las personas que adquieren este tipo de moneda.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Las sociedades comerciales o los establecimientos de comercio de que trata el presente artículo, deberán informar a la Fiscalía General de la Nación, cualquier movimiento anómalo que detecten en sus transacciones, y que puedan tener connotaciones de lavado de activos, financiación del terrorismo, y los demás delitos conexos a estos, so pena de ser sancionados con la disolución y liquidación de la sociedad, cancelación de la matrícula de comercio y los demás efectos legales contemplados.</p>	<p><b>Artículo 4°. Entidades de operaciones con <u>criptomonedas criptoactivos.</u></b> Son aquellas personas jurídicas con ánimo de lucro o naturales que ejerzan como comerciantes y con establecimientos de comercio inscritos en la Cámara de Comercio, cuyo objeto social sea la comercialización, administración o trading de <u>criptomonedas criptoactivos</u>, con previa autorización emitida por el <u>Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones la Superintendencia Financiera de Colombia.</u></p> <p>Estas entidades también podrán realizar actividades de administración de monedas virtuales, trading y operaciones de comercialización <u>virtual</u>, según el mandato extendido por escrito entre la entidad y el adquirente, donde se deje de forma expresa las obligaciones de cada una de las partes, los riesgos que asumen cada una de ellas, y la necesidad de cubrir los riesgos mediante garantías. <u>Estas entidades deberán garantizar la protección de la seguridad de la información por todos los medios disponibles.</u></p> <p>Las entidades de operaciones con <u>criptomonedas criptoactivos</u>, deberán estar en posibilidad de entregar al adquirente, cuando lo solicite, la cantidad de <u>monedas virtuales criptoactivos</u> de que este sea titular, o bien el monto en moneda nacional correspondiente al pago recibido de la enajenación de los mismos.</p> <p>Estas entidades o establecimientos de comercio deberán tener <u>implementado y en plena funcionalidad</u> el Sistema de Administración de Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (SARLAFT), aprobado por la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), quien podrá generar recomendaciones para efectos de su aprobación.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Las entidades de operaciones con <u>criptomonedas criptoactivos</u> tendrán prohibido vender, ceder o transferir su propiedad, dar en préstamo o garantía o afectar el uso, goce o disfrute de <del>las monedas virtuales</del> <u>los criptoactivos</u> que administren de los adquirentes que se las hayan dejado en custodia, excepto cuando haya expresa facultad de disposición por parte de este.</p> <p><b>Parágrafo 2°. Deber de informe.</b> Por medios escritos o virtuales, las entidades o establecimientos de comercio de que trata este artículo, deberán publicar las características técnicas de la comercialización con <u>criptomonedas criptoactivos</u> y los riesgos que corren las personas que adquieren este tipo de moneda.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Las sociedades comerciales o los establecimientos de comercio de que trata el presente artículo, deberán informar a la Fiscalía General de la Nación cualquier movimiento anómalo que detecten en sus transacciones, y que puedan tener connotaciones de lavado de activos, financiación del terrorismo, y los demás delitos conexos a estos, so pena de ser sancionados con la disolución y liquidación de la sociedad, cancelación de la matrícula de comercio y los demás efectos legales contemplados.</p>

TEXTO INICIAL	TEXTO PROPUESTO
<p>El Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, deberá regular dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente la ley, los requisitos que las sociedades comerciales o los establecimientos de comercio deben reunir para obtener la autorización de comercialización con criptomonedas en Colombia.</p>	<p>El Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, <u>El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público</u>, deberán regular dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente la ley, los requisitos que las sociedades comerciales o los establecimientos de comercio deben reunir para obtener la autorización de comercialización con <u>criptomonedas criptoactivos</u> en Colombia.</p>
<p><b>Artículo 5°. Consentimiento informado.</b> Es el deber que tienen las entidades de operaciones con criptomonedas, para con el adquirente, de informar las especificaciones de la comercialización con monedas virtuales, las formas en que pueden adquirir las criptomonedas y toda información que sea necesaria para el cabal entendimiento del uso de las monedas virtuales.</p> <p>Así mismo, se deberá informar lo siguiente:</p> <p>a) Las criptomonedas no son monedas de curso legal utilizadas por el Estado colombiano, y por tal razón no tienen respaldo del Gobierno nacional, ni del Banco de la República.</p> <p>b) Las operaciones realizadas no son reversibles después de ejecutadas.</p> <p>c) Las monedas virtuales y el mercado donde estas operan, son volátiles, y su control está sometido a las reglas propias de ese mercado.</p> <p>d) Existen riesgos tecnológicos, cibernéticos y de fraude inherentes a las operaciones con criptomonedas.</p> <p>Este consentimiento informado deberá estar siendo actualizado, según aparezcan nuevos riesgos para las transacciones con criptomonedas.</p>	<p><b>Artículo 5°. Consentimiento informado.</b> Es el deber que tienen las entidades de operaciones con <u>criptomonedas criptoactivos</u>, para con el adquirente, de informar las especificaciones de la comercialización con monedas virtuales, las formas en que pueden adquirir <del>las criptomonedas</del> <u>los criptoactivos</u> y toda información que sea necesaria para el cabal entendimiento del uso de las monedas virtuales <u>y los criptoactivos</u>.</p> <p>Así mismo, se deberá informar lo siguiente:</p> <p>a) Las criptomonedas no son monedas de curso legal utilizadas por el Estado colombiano, y por tal razón no tienen respaldo del Gobierno nacional, ni del Banco de la República.</p> <p>b) Las operaciones realizadas no son reversibles después de ejecutadas.</p> <p>c) Las monedas virtuales y el mercado donde estas operan, son volátiles, y su control está sometido a las reglas propias de ese mercado.</p> <p>d) Existen riesgos tecnológicos, cibernéticos y de fraude inherentes a las operaciones con criptomonedas.</p> <p>Este consentimiento informado deberá estar siendo actualizado, según aparezcan nuevos riesgos para las transacciones con criptomonedas.</p>
<p><b>Artículo 6°. Operaciones o transacciones con monedas virtuales.</b> Son aquellas mediante las cuales las partes manifiestan su voluntad libre e informada de realizar transacciones con monedas virtuales, que permiten la creación de actos jurídicos que los vinculan entre sí, siempre que estos se reputen únicamente sobre actividades lícitas y legales.</p> <p>Las partes están en la libertad de establecer las condiciones de cumplimiento de los actos jurídicos con criptomonedas, sin más límites que los establecidos en esta ley y en aquellas que regulen el tipo de acto.</p>	<p><b>Artículo 6°. Operaciones o transacciones con monedas virtuales.</b> Son aquellas mediante las cuales las partes manifiestan su voluntad libre e informada de realizar transacciones con monedas virtuales, que permiten la creación de actos jurídicos que los vinculan entre sí, siempre que estos se reputen únicamente sobre actividades lícitas y legales.</p> <p>Las partes están en la libertad de establecer las condiciones de cumplimiento de los actos jurídicos con criptomonedas, sin más límites que los establecidos en esta ley y en aquellas que regulen el tipo de acto.</p>
<p><b>Artículo 7°. Representación en moneda legal de las criptomonedas.</b> El valor de las criptomonedas puede ser tasado en la moneda legal colombiana, para lo cual, las partes podrán establecer dichos valores, ya sea al momento de adquirir la obligación o al de la ejecución de la misma. Si no se establece, se entenderá la tasada al momento del cumplimiento del acto jurídico.</p> <p>El Banco de la República deberá certificar los valores de las criptomonedas utilizadas, ya sean en pesos colombianos o en divisas legales de otros Estados.</p>	<p><b>Artículo 7°. Representación en moneda legal de las Criptomonedas.</b> El valor de las criptomonedas <del>puede</del> <u>podrán</u> ser tasado en la moneda legal colombiana, para lo cual, las partes podrán establecer dichos valores, ya sea al momento de adquirir la obligación o al de la ejecución de la misma. Si no se establece, se entenderá la tasada al momento del cumplimiento del acto jurídico.</p> <p><del>El Banco de la República deberá certificar los valores de las criptomonedas utilizadas, ya sean en pesos colombianos o en divisas legales de otros Estados.</del></p>

TEXTO INICIAL	TEXTO PROPUESTO
<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO II</b> <b>Del trading</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO II</b> <b>Del trading</b></p>
<p><b>Artículo 8°. Definición de trading con criptomonedas.</b> Para efectos de la presente ley, trading son todas aquellas acciones de compra y venta de monedas virtuales en diferentes plataformas de venta denominadas <i>Exchange</i>, realizadas por traders expertos con conocimiento y experiencia en las transacciones de este tipo.</p>	<p><b>Artículo 8°. Definición de trading con <u>criptomonedas</u> <u>criptoactivos</u>.</b> Para efectos de la presente ley, trading son todas aquellas acciones de compra y venta de <u>monedas virtuales</u> <u>criptoactivos</u> en diferentes plataformas de venta denominadas <i>Exchange</i>, realizadas por traders expertos con conocimiento y experiencia en las transacciones de este tipo.</p>
<p><b>Artículo 9°. De los traders.</b> Se denominan traders las personas naturales o jurídicas que realizan en nombre propio, o por mandato, o administración, trading con criptomonedas, con fines de incrementar los capitales que se reflejan en los valores de cada criptomoneda transada en las plataformas correspondientes, a través de operaciones de compra y venta; poniendo a disposición sus conocimientos previos adquiridos, así como los estudios técnicos de mercado que se tengan a su disposición.</p> <p>Todo trader deberá contar con una autorización expedida por autoridad competente, que lo habilita para realizar asesorías o transacciones mediante contrato de mandato o de administración.</p> <p>Las personas jurídicas, deberán contar con personal autorizado para la realización de trading con criptomonedas.</p> <p>En todo caso, los traders deberán cumplir con lo establecido en el artículo 6°, de la presente Ley, respecto del consentimiento informado.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones deberá expedir la autorización por escrito de trader para el trading de criptomonedas, a las personas naturales que presenten las solicitudes correspondientes, previo a la verificación de los requisitos establecidos para desarrollar dicho oficio.</p> <p>El Ministerio deberá regular dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, los requisitos que deben reunir las personas naturales para obtener autorización para la realización de trading en Colombia.</p>	<p><b>Artículo 9°. De los traders.</b> <u>Para efectos de la presente Ley</u>, se denominan traders las personas naturales o jurídicas que realizan en nombre propio, o por mandato, o administración, trading con <u>criptomonedas</u> <u>criptoactivos</u>, con fines de incrementar los capitales que se reflejan en los valores de cada <u>criptomoneda</u> <u>criptoactivos</u> transada en las plataformas correspondientes, a través de operaciones de compra y venta; poniendo a disposición sus conocimientos previos adquiridos, así como los estudios técnicos de mercado que se tengan a su disposición.</p> <p>Todo trader deberá contar con una autorización expedida por autoridad competente, que lo habilita para realizar asesorías o transacciones mediante contrato de mandato o de administración.</p> <p>Las personas jurídicas, deberán contar con personal autorizado para la realización de trading con <u>criptomonedas</u> <u>criptoactivos</u>.</p> <p>En todo caso, los traders deberán cumplir con lo establecido en el artículo 6°, de la presente Ley, respecto del consentimiento informado.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Ministerio de <del>Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones</del> Comercio, Industria y Turismo, deberá expedir la autorización por escrito de trader para el trading de <u>criptomonedas</u> <u>criptoactivos</u>, a las personas naturales que presenten las solicitudes correspondientes, previo a la verificación de los requisitos establecidos para desarrollar dicho oficio.</p> <p>El Ministerio deberá regular dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, los requisitos que deben reunir las personas naturales para obtener autorización para la realización de trading en Colombia.</p>
<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO III</b> <b>Inspección, vigilancia y control de las operaciones con criptomonedas o monedas virtuales</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO III</b> <b>Inspección, vigilancia y control de las operaciones con <u>criptomonedas</u> o <u>monedas virtuales</u> <u>criptoactivos</u></b></p>
<p><b>Artículo 10.</b> La inspección, vigilancia y control sobre entidades de operaciones con criptomonedas, estará a cargo del Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, quien hará uso de las atribuciones de que trata la Ley 1341 de 2009.</p>	<p><b>Artículo 10.</b> La inspección, vigilancia y control sobre entidades de operaciones con <u>criptomonedas</u> <u>criptoactivos</u>, estará a cargo de <del>Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones</del> la Superintendencia Financiera de Colombia, <u>quien hará uso de las atribuciones de que trata la Ley 1341 de 2009</u> <u>quien ejercerá las funciones establecidas en el Decreto 2739 de 1991, el Decreto 663 de 1993 y el Decreto 4327 de 2005 y la Ley 964 de 2005.</u></p>



TEXTO INICIAL	TEXTO PROPUESTO
<p><b>Artículo 11.</b> La inspección, vigilancia y control sobre entidades de operaciones con criptomonedas, respecto de la relación entre esta y el adquirente, lo hará la Superintendencia de Industria y Comercio, en especial a lo relacionado con comercio electrónico, oferta, publicidad engañosa y lo demás regulado en el Estatuto del Consumidor.</p>	<p><b>Artículo 11.</b> La inspección, vigilancia y control sobre entidades de operaciones con <u>criptomonedas</u> <u>criptoactivos</u>, respecto de la relación entre esta y el adquirente, lo hará la Superintendencia de Industria y Comercio, en especial a lo relacionado con comercio electrónico, oferta, publicidad engañosa y lo demás regulado en el Estatuto del Consumidor.</p>
	<p><b>Artículo 12.</b> La inspección, vigilancia y control sobre las plataformas tecnológicas donde se desarrollen las actividades de <del>criptomonedas</del> <u>criptoactivos</u>, lo hará el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación quien hará uso de las atribuciones que trata la Ley 1341 de 2009.</p>
<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO IV</b> <b>De las sanciones</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO IV</b> <b>De las sanciones</b></p>
<p><b>Artículo 12.</b> Si una sociedad comercial legalmente constituida, o, de hecho, o un establecimiento de comercio, o una persona natural, realiza operaciones con criptomonedas sin previa autorización, será sancionada según el caso, con la cancelación de la matrícula de comercio, la disolución y liquidación forzada de la sociedad comercial, el cierre del establecimiento de comercio, y con una sanción de 1.000 smlmv.</p>	<p><b>Artículo 13.</b> Si una sociedad comercial legalmente constituida, o, de hecho, o un establecimiento de comercio, o una persona natural, realiza operaciones con criptomonedas sin previa autorización, será sancionada según el caso, con la cancelación de la matrícula de comercio, la disolución y liquidación forzada de la sociedad comercial, el cierre del establecimiento de comercio, y con una sanción de 1.000 smlmv.</p>
<p><b>Artículo 13.</b> La persona natural que realice operaciones como traders sin contar con la autorización para ejercer dicha labor, será sancionada con el pago de multa por 150 smlmv.</p>	<p><b>Artículo 14.</b> La persona natural que realice operaciones como traders sin contar con la autorización para ejercer dicha labor, será sancionada con el pago de multa por 150 smlmv.</p>
<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO V</b> <b>Efectos fiscales de las operaciones con criptomonedas o monedas virtuales</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO V</b> <b>Efectos fiscales de las operaciones con <del>criptomonedas o</del> <u>monedas virtuales</u> <u>criptoactivos</u></b></p>
<p><b>Artículo 14. Impuesto a las operaciones con criptomonedas.</b> Cualquier transacción que se realice con monedas virtuales, dentro del territorio colombiano, desde este y hacia el exterior, o desde el exterior hacia Colombia, se grava con un cinco por ciento (5%), que se calcula con base en la transacción final, después de descontar el fit correspondiente.</p> <p>Teniendo en cuenta que las criptomonedas se caracterizan por su constante fluctuación, la base gravable será la correspondiente al momento de realización de la transacción o pago, según lo arroje el hash correspondiente.</p> <p>El pago del impuesto será por periodos trimestrales, con la programación que corresponda. El Gobierno nacional, deberá dentro los cuatro (4) meses siguientes a la expedición de la presente ley, regular el calendario de pagos del impuesto de que trata este artículo.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Cuando el obligado tributario reporte pérdida derivada de la fluctuación negativa de su transacción, se liberará del pago del presente impuesto; para lo cual deberá presentar los soportes de la transacción inicial junto con el de la transacción final, donde se verifique la diferencia en sentido negativo.</p>	<p><b>Artículo 15. Impuesto a las operaciones con criptomonedas.</b> Cualquier transacción que se realice con <del>monedas virtuales</del> <u>criptoactivos</u>, dentro del territorio colombiano, desde este y hacia el exterior, o desde el exterior hacia Colombia, se grava con un cinco por ciento (5%), que se calcula con base en la transacción final, después de descontar el fit correspondiente.</p> <p>Teniendo en cuenta que las <u>criptomonedas</u> <u>criptoactivos</u> se caracterizan por su constante fluctuación, la base gravable será la correspondiente al momento de realización de la transacción o pago, según lo arroje el hash correspondiente.</p> <p>El pago del impuesto será por periodos trimestrales, con la programación que corresponda. El Gobierno nacional, deberá dentro los cuatro (4) meses siguientes a la expedición de la presente ley, regular el calendario de pagos del impuesto de que trata este artículo.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Cuando el obligado tributario reporte <del>pérdida derivada de la fluctuación negativa de su transacción, se liberará del pago del presente impuesto; para lo cual deberá presentar los soportes de la transacción inicial junto con el de la transacción final, donde se verifique la diferencia en sentido negativo.</del></p> <p><u>Los recursos pagados por el impuesto a las operaciones con criptomonedas se destinarán a la construcción de Parques Infantiles, Áreas Deportivas y Recreativas de los municipios de categoría 4, 5 y 6 y serán administrados en un fondo por Coldeportes o la entidad que la sustituya.</u></p>

TEXTO INICIAL	TEXTO PROPUESTO
<p><b>Artículo 15. Fondo de Reserva de Fluctuación de Criptomonedas.</b> Créase el Fondo de Reserva de Fluctuación de Criptomonedas adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual estará a cargo de la administración del uno por ciento (1%) del valor pagado por el impuesto a las operaciones mediante criptomonedas, que tendrá como objetivo subsidiar al adquirente que teniendo criptomonedas, estas desaparecen del mercado.</p> <p>El Fondo de Reserva de Fluctuación de Criptomonedas funcionará con base a los valores girados por el pago del impuesto de operaciones con criptomonedas, se dará su propio reglamento, y reglamentará los criterios para subsidiar al adquirente.</p> <p>Los subsidios se extenderán al periodo de tiempo que establezcan los estudios técnicos que correspondan, y que deberán tener en cuenta el estado actual del presupuesto del Fondo.</p>	<p><del><b>Artículo 15 Fondo de Reserva de Fluctuación de Criptomonedas.</b> Créase el Fondo de Reserva de Fluctuación de Criptomonedas adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual estará a cargo de la administración del uno por ciento (1%) del valor pagado por el impuesto a las operaciones mediante criptomonedas, que tendrá como objetivo subsidiar al adquirente que teniendo criptomonedas, estas desaparecen del mercado.</del></p> <p><del>El Fondo de Reserva de Fluctuación de Criptomonedas funcionará con base a los valores girados por el pago del impuesto de operaciones con criptomonedas, se dará su propio reglamento, y reglamentará los criterios para subsidiar al adquirente.</del></p> <p><del>Los subsidios se extenderán al periodo de tiempo que establezcan los estudios técnicos que correspondan, y que deberán tener en cuenta el estado actual del presupuesto del Fondo.</del></p>
<p><b>Artículo 16. Vigencia.</b> La presente ley entra a regir a partir de su promulgación.</p>	<p><b>Artículo 16. Vigencia.</b> La presente ley entra a regir a partir de su promulgación.</p>

**XI. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable y en consecuencia solicito a los miembros de la Comisión Tercera del Senado, dar primer debate al Proyecto de ley número 28 de 2018 Senado, *por el cual se regula el uso de las monedas virtuales o criptomonedas y las formas de transacción con estas en el territorio de Colombia y se dictan otras disposiciones*, conforme al pliego de modificaciones presentado.

De los honorables Senadores,

LUIS EDUARDO DIAZ GRANADOS TORRES  
Senador de la Republica

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 28 DE 2018 SENADO**

*por el cual se regula el uso de los criptoactivos y las formas de transacción con estos en el territorio de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

**TÍTULO ÚNICO  
DE LOS CRIPTOACTIVOS  
CAPÍTULO I**

**Del uso de los criptoactivos en Colombia**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto regular las transacciones y operaciones civiles y comerciales de los criptoactivos, entre personas de derecho privado y público, para la adquisición de bienes y servicios en todo el territorio colombiano; así como las disposiciones de protección, vigilancia, inspección y control sobre dichas operaciones.

**Artículo 2º. Principios.** Las operaciones con criptoactivos estarán basadas en los principios de inclusión e innovación en las formas de transacción que se han desarrollado con los nuevos avances tecnológicos, la promoción de la competencia privada, el mejoramiento en las formas de protección al consumidor y la prevención de fraudes.

**Artículo 3º. Definiciones.** Para efectos de la presente ley, se entenderán como definiciones que permita la interpretación de la misma, los siguientes:

**3.1 Criptomonedas o monedas virtuales.** Es un activo de carácter virtual, el cual se representa en un valor que se registra de forma electrónica y que puede ser utilizada entre el público como medio de pago para cualquier tipo de acto jurídico y cuya transferencia únicamente puede llevarse a cabo a través de medios electrónicos.

**3.2 Blockchain.** Base de datos distribuida y conformada por cadenas en bloques, la cual está diseñada para evitar su modificación, después de realizar la publicación de un dato usando un sellado de tiempo confiable, el cual es enlazado a uno de los bloques de la cadena.

**3.3 Wallet o billetera virtual.** Sistema de almacenamiento virtual de diferentes criptoactivos el cual es utilizado como forma de transacción para el pago mediante este tipo de monedas.

**3.4 Trading.** Es la actividad mediante la cual se realiza la compra y venta de cualquier actividad comercial virtual en las diferentes plataformas de transacción.

**3.5 Traders.** Son aquellas personas que por su conocimiento y experiencia realizan las labores de trading, ya sea por mutuo propio o por encargo mediante contrato de administración de criptoactivos.

**3.6 Adquirente.** Es la persona natural o jurídica que, con previo consentimiento informado, adquiere criptoactivos, con el fin de operar con estas, ya sea para adquirir o intercambiar bienes o servicios, o para realizar trading.

**Artículo 4°. Entidades de operaciones con criptoactivos.** Son aquellas personas jurídicas con ánimo de lucro o naturales que ejerzan como comerciantes y con establecimientos de comercio inscritos en la Cámara de Comercio, cuyo objeto social sea la comercialización, administración o trading de criptoactivos, con previa autorización emitida por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Estas entidades también podrán realizar actividades de administración de monedas virtuales, trading y operaciones de comercialización virtual, según el mandato extendido por escrito entre la entidad y el adquirente, donde se deje de forma expresa las obligaciones de cada una de las partes, los riesgos que asumen cada una de ellas, y la necesidad de cubrir los riesgos mediante garantías. Estas entidades deberán garantizar la protección de la seguridad de la información por todos los medios disponibles.

Las entidades de operaciones con criptoactivos, deberán estar en posibilidad de entregar al adquirente, cuando lo solicite, la cantidad de criptoactivos de los cuales este sea titular, o bien sea, el monto en moneda nacional correspondiente al pago recibido por la enajenación de los mismos.

Estas entidades o establecimientos de comercio deberán tener implementado y en plena funcionalidad el Sistema de Administración de Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (SARLAFT), aprobado por la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), quien podrá generar recomendaciones para efectos de su aprobación.

**Parágrafo 1°.** Las entidades de operaciones con criptoactivos tendrán prohibido vender, ceder o transferir su propiedad, dar en préstamo o garantía o afectar el uso, goce o disfrute de los criptoactivos que administren de los adquirentes que se las hayan dejado en custodia, excepto cuando haya expresa facultad de disposición por parte de este.

**Parágrafo 2°.** Deber de informe. Por medios escritos o virtuales, las entidades o establecimientos de comercio de que trata este artículo, deberán publicar las características técnicas de la comercialización con criptoactivos y los riesgos que corren las personas que adquieren este tipo de moneda.

**Parágrafo 3°.** Las sociedades comerciales o los establecimientos de comercio de que trata el presente artículo, deberán informar a la Fiscalía General de la Nación, cualquier movimiento anómalo que detecten en sus transacciones, y que puedan tener connotaciones de lavado de activos, financiación del terrorismo, y los demás delitos

conexos a estos, so pena de ser sancionados con la disolución y liquidación de la sociedad, cancelación de la matrícula de comercio y los demás efectos legales contemplados.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberán regular dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, los requisitos que las sociedades comerciales o los establecimientos de comercio deben reunir para obtener la autorización de comercialización con criptoactivos en Colombia.

**Artículo 5°. Consentimiento informado.** Es el deber que tienen las entidades de operaciones con criptoactivos, para con el adquirente, de informar las especificaciones de la comercialización con monedas virtuales, las formas en que pueden adquirir los criptoactivos y toda información que sea necesaria para el cabal entendimiento del uso de las monedas virtuales y los criptoactivos.

Así mismo, se deberá informar lo siguiente:

a) Las criptomonedas no son monedas de curso legal utilizadas por el Estado colombiano, y por tal razón no tienen respaldo del Gobierno nacional, ni del Banco de la República.

b) Las operaciones realizadas no son reversibles después de ejecutadas.

c) Las monedas virtuales y el mercado donde estas operan, son volátiles, y su control está sometido a las reglas propias de ese mercado.

d) Existen riesgos tecnológicos, cibernéticos y de fraude inherentes a las operaciones con criptomonedas.

Este consentimiento informado deberá estar siendo actualizado, según aparezcan nuevos riesgos para las transacciones con criptomonedas.

**Artículo 6°. Operaciones o transacciones con monedas virtuales.** Son aquellas mediante las cuales las partes manifiestan su voluntad libre e informada de realizar transacciones con monedas virtuales, que permitan la creación de actos jurídicos que los vinculen entre sí, siempre que estos se reputen únicamente sobre actividades lícitas y legales.

Las partes están en la libertad de establecer las condiciones de cumplimiento de los actos jurídicos con criptomonedas, sin más límites que los establecidos en esta ley y en aquellas que regulen el tipo de acto.

**Artículo 7°. Representación en moneda legal de las Criptomonedas.** El valor de las criptomonedas podrán ser tasado en la moneda legal colombiana, para lo cual, las partes podrán establecer dichos valores, ya sea al momento de adquirir la obligación o al de la ejecución de la misma. Si no se establece dicho valor, se entenderá el valor tasado al momento del cumplimiento del acto jurídico.



## CAPÍTULO II

### Del trading

**Artículo 8º. Definición de trading con criptoactivos.** Para efectos de la presente ley, trading son todas aquellas acciones de compra y venta de criptoactivos en diferentes plataformas de venta denominadas Exchange, que sean realizadas por traders expertos con conocimiento y experiencia en las transacciones de este tipo.

**Artículo 9º. De los traders.** Para efectos de la presente ley, se denominan traders las personas naturales o jurídicas que realizan en nombre propio, o por mandato, o administración, trading con criptoactivos con fines de incrementar los capitales que se reflejan en los valores de cada criptoactivo transado en las plataformas correspondientes, a través de operaciones de compra y venta; poniendo a disposición sus conocimientos previos adquiridos, así como los estudios técnicos de mercado que se tengan a su disposición.

Todo traders deberá contar con una autorización expedida por autoridad competente, que lo habilite para realizar asesorías o transacciones mediante contrato de mandato o de administración.

Las personas jurídicas deberán contar con personal autorizado para la realización de trading con criptoactivos.

En todo caso, los traders deberán cumplir con lo establecido en el artículo 6º, de la presente Ley, respecto del consentimiento informado.

**Parágrafo.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo deberá expedir la autorización por escrito para desempeñarse como traders, para el trading de criptoactivos, a las personas naturales que presenten las solicitudes correspondientes, previo a la verificación de los requisitos establecidos para desarrollar dicho oficio.

El Ministerio deberá regular dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, los requisitos que deben reunir las personas naturales para obtener autorización para la realización de trading en Colombia.

## CAPÍTULO III

### Inspección, vigilancia y control de las operaciones con criptoactivos

**Artículo 10.** La inspección, vigilancia y control sobre entidades de operaciones con criptoactivos, estará a cargo de la Superintendencia Financiera de Colombia, quien ejercerá las funciones establecidas en el Decreto 2739 de 1991, el Decreto 663 de 1993 y el Decreto 4327 de 2005 y la Ley 964 de 2005.

**Artículo 11.** La inspección, vigilancia y control sobre entidades de operaciones con criptoactivos, respecto de la relación entre esta y el adquirente, lo hará la Superintendencia de

Industria y Comercio, en especial a lo relacionado con comercio electrónico, oferta, publicidad engañosa y lo demás regulado en el Estatuto del Consumidor.

**Artículo 12.** La inspección, vigilancia y control sobre las plataformas tecnológicas donde se desarrollen las actividades de criptoactivos lo hará el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación quien hará uso de las atribuciones que trata la Ley 1341 de 2009.

## CAPÍTULO IV

### De las sanciones

**Artículo 13.** Si una sociedad comercial legalmente constituida, o, de hecho, o un establecimiento de comercio, o una persona natural, realiza operaciones con criptomonedas sin previa autorización, será sancionada según el caso, con la cancelación de la matrícula de comercio, la disolución y liquidación forzada de la sociedad comercial, el cierre del establecimiento de comercio, y con multa por el valor de hasta 1.000 smlmv.

**Artículo 14.** La persona natural que realice operaciones como traders sin contar con la autorización para ejercer dicha labor, será sancionada con el pago de multa por el valor de hasta 150 smlmv.

## CAPÍTULO V

### Efectos fiscales de las operaciones con criptoactivos

**Artículo 15. Impuesto a las operaciones con criptomonedas.** Cualquier transacción que se realice con criptoactivos dentro del territorio colombiano, desde este y hacia el exterior, o desde el exterior hacia Colombia, se grava con un cinco por ciento (5%), que se calcula con base en la transacción final, después de descontar el fit correspondiente.

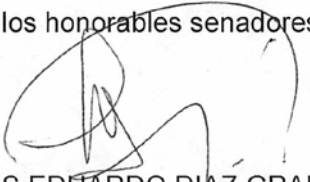
Teniendo en cuenta que los criptoactivos se caracterizan por su constante fluctuación, la base gravable será la correspondiente al momento de realización de la transacción o pago, según lo arroje el hash correspondiente.

El pago del impuesto será por periodos trimestrales, con la programación que corresponda. El Gobierno nacional, deberá dentro los cuatro (4) meses siguientes a la expedición de la presente ley, regular el calendario de pagos del impuesto de que trata este artículo.

**Parágrafo.** Los recursos pagados por el impuesto a las operaciones con criptomonedas se destinarán a la construcción de Parques Infantiles, Áreas Deportivas y Recreativas de los municipios de categoría 4, 5 y 6 y serán administrados en un fondo por Coldeportes o la entidad que la sustituya.

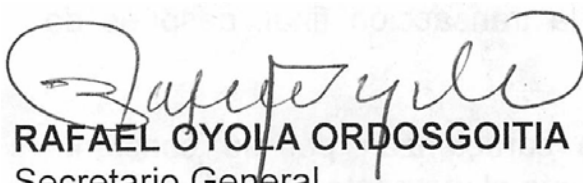
**Artículo 16. Vigencia.** La presente ley entra a regir a partir de su promulgación.

De los honorables senadores,

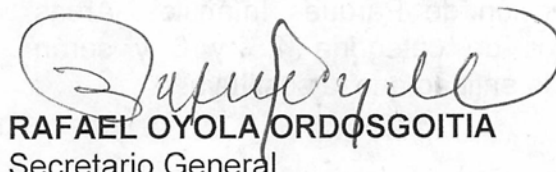
  
LUIS EDUARDO DIAZ GRANADOS TORRES  
Senador de la Republica

Bogotá, D. C., 12 de diciembre de 2018

En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para primer debate del Proyecto de ley número 28 de 2018 Senado, *por el cual se regula el uso de las monedas virtuales o criptomonedas y las formas de transacción con estas en el territorio de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

  
RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA  
Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia para primer debate, consta de cuarenta y tres (43) folios.

  
RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA  
Secretario General  
Comisión III – Senado.

\* \* \*

## **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 52 DE 2018 SENADO**

*por medio de la cual se permite el pago anticipado de créditos en las entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria y se dictan otras disposiciones.*

### **1. GENERALIDADES DEL PROYECTO DE LEY**

El antecedente del pago anticipado en operaciones de crédito en el país se estableció en el año de 1998, tras la Sentencia C-252, en la que se dispuso que los créditos de vivienda se podrían pagar anticipadamente en forma total o parcial sin sanción alguna, posterior a este avance normativo y como medida para promover la competencia entre las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera en la Ley 1555 de 2012, se estableció como un derecho del consumidor financiero la posibilidad de cancelar, anticipadamente, todo tipo de créditos o de hacer pagos anticipados a capital o a intereses, sin penalidad o multa alguna.

Con el ánimo de extender los beneficios obtenidos tanto por los usuarios del crédito hipotecario y luego por todos los usuarios de las entidades vigiladas por la Superfinanciera, en el artículo 189 de la Ley 1607 de 2012 *“por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”*, se pretendió dar alcance a los asociados del sector cooperativo, en el que aún existen entidades que penalizan a sus usuarios por el pago anticipado de sus obligaciones crediticias.

Sin embargo, este artículo fue declarado inexecutable, dentro de una demanda de inconstitucionalidad de la mencionada ley, en la Sentencia C-465/14, argumentando que, *“la materia regulada no [tenía] ninguna relación de conexidad con el tema central de la Ley 1607 de 2012, que [era] el contributivo”*.

Así las cosas, y dado que la única observación de la Corte fue la unidad de materia para la declaración de inexecutable, en el año 2016 el congresista David Barguil presentó el Proyecto de ley número 196 Cámara, que buscaba de nuevo extender el beneficio del pago anticipado al sector cooperativo. Sin embargo, por la coyuntura propia de ese momento en el legislativo, la iniciativa solo surtió trámite en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes; por tal motivo en el actual periodo constitucional fue puesta nuevamente a consideración del Congreso de la República.

### **2. CONTEXTO DE LA INICIATIVA**

Con el ánimo de robustecer el proyecto, en el pasado el autor consultó a la Superintendencia de la Economía Solidaria (en adelante Supersolidaria), como la entidad encargada de la supervisión sobre la actividad financiera del cooperativismo y sobre los servicios de ahorro y crédito de los fondos de empleados y asociaciones mutualistas, con el propósito de conocer sobre las entidades que penalizaban a sus asociados por el pago anticipado de sus obligaciones crediticias.

A lo cual, además de explicar lo sucedido respecto a la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 189 de la Ley 1607 del 26 de diciembre de 2012, y manifestar el vacío jurídico que a la fecha surgía sobre el caso, a modo propositivo, pero no vinculante, dicha entidad señaló que no cuenta con la facultad de impartir instrucciones al respecto *“en razón a la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 189 de la Ley 1607 de 2012”*, dejando en la misma situación desigual a los usuarios del sector solidario. (Radicado número 20161400066471 del 18/04/2016).

En forma posterior, la misma Superintendencia profiere un concepto unificado con radicado 20161100243331 del 14/12/2016, el cual difiere aproximadamente en ocho meses de la respuesta inicialmente dada, sobre *“Si las organizaciones vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria cobran sanción por pago anticipado de las obligaciones crediticias”*; en este concepto,

en primer lugar reconoce que respecto de las cooperativas financieras no existe ningún obstáculo para aplicar la Ley 1328 de 2009, ya que sus clientes son considerados consumidores a la luz del “*literal d) del artículo 2° de la citada Ley 1328 de 2009*”.

Por otro lado, la entidad enfatiza en el vacío normativo respecto al pago anticipado en aquellas organizaciones de la economía solidaria que no son de naturaleza financiera (como es el caso por ejemplo de las cooperativas de ahorro y crédito multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, los fondos de empleados y las asociaciones mutuales); comoquiera que estas organizaciones pueden establecer en sus objetos sociales la facultad de colocar cartera a sus asociados, y en esta medida dejan al arbitrio de las mismas establecer internamente en sus estatutos un tipo de sanción, penalización, o compensación de lucro cesante.

De otra manera, Supersolidaria varía en parte el argumento sustentado en la respuesta presentada inicialmente, al tratar de dar una interpretación extensiva respecto a la aplicación del “*literal g del artículo 5° de la Ley 1328 de 2009*” frente al artículo 13 de la Constitución Política de Colombia (Derecho a la igualdad) y el artículo 158 de la Ley 79 de 1988 (De las normas supletorias), al concluir que las organizaciones vigiladas por esa Superintendencia, cuyo objeto sea celebrar operaciones de créditos, no podrían cobrar sanción, multas o cualquier otro tipo de

penalización por el pago anticipado que realice el deudor antes del vencimiento de la obligación.

Sin embargo, a renglón seguido aclara que de acuerdo con el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, los conceptos emitidos por las autoridades como respuesta a peticiones realizadas en el ejercicio de formular consultas, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución frente a sus vigilados, dejando nuevamente desprotegido al usuario del sistema solidario con sistemas de financiación diferente del bancario o financiero, y manteniendo el mismo vacío en la materia de las sanciones impuestas por pago anticipado.

En consecuencia, este vacío normativo además de los perjuicios propios a los usuarios, ha repercutido en que los asociados al sector solidario recurran por vía de la protección del consumidor ante la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante SIC), cuando consideran que las multas o sanciones impuestas por las entidades son “abusivas”.

Un ejemplo de esto se evidencia dentro del acto administrativo de formulación de cargos e inicio de la investigación administrativa con radicado 15-295373 (de consulta pública) adelantada por la SIC, contra un agente del sector solidario (cooperativa) en donde se observa presuntamente en los contratos de mutuo una penalidad del 20% sobre el monto del capital y los intereses de plazos acordados hasta el día del pago de la obligación, por causa del pago anticipado de la obligación, de la siguiente manera:

“(…)

<p>“Contratos de Mutuo Comercial” (fls. 300, 306, 312, 318 y 324) y “Respuesta al requerimiento formulado por esta Dirección” (fls. 13 y 276).</p>	<p>Numeral 6 del artículo 2.2.2.35.7 del Decreto Único Reglamentario número 1074 de 2015, modificado por el artículo 3° del Decreto número 1702 de 2015.</p>	<p>Que la cláusula séptima de los “Contratos de Mutuo Comercial” (fl. 300, 306, 312, 318 y 324) estipulan: “(…). <i>El Mutuario podrá hacer el pago del capital adeudado, antes de la fecha de vencimiento, siempre que pague a favor del Acreedor, una penalidad del 20%, sobre el monto del capital, los intereses de plazo acordados hasta el día del pago de la obligación. (…)</i>.” (Subrayado fuera del texto original).</p> <p>Que en respuesta a los requerimientos formulados por esta Dirección bajo radicados números 15-295373-3, 16-203030-3 y 16-203030-4, en relación a los cobros adicionales, la investigada argumentó que: “(…). <i>Frente a los pagos anticipados, la Cooperativa tiene como política que el asociado debe cancelar el valor pendiente del capital y todos aquellos saldos pendientes de pagos que la Cooperativa hizo en su nombre a terceros. La Cooperativa actualmente aplica una sanción por el pago anticipado del total de la obligación. (…)</i>.” (fls. 13 y 276). –Subrayado fuera del texto original–</p> <p>Condiciones que posiblemente resultan contrarias a lo reglado en la norma objeto de estudio, toda vez que, el consumidor a la hora de efectuar el pago total de la obligación en forma anticipada, impositivamente debe pagar a favor de la investigada una penalidad.</p>
--	--	--



(...)”

Desde toda perspectiva, resulta contradictorio que a la fecha existan negocios jurídicos de financiación directa diferente a los bancarios, tales como mutuos o ventas de bienes con agentes solidarios, en donde se sancione al usuario por realizar un pago anticipado de la deuda, en virtud de un clausulado abusivo del contrato que a todas luces desestimula la cultura “buena paga” de sus clientes y estanca la dinámica de estos mercados.

Además de los perjuicios a los asociados en el sector solidario se observa que, en otros sectores que utilizan sistemas de financiación directa, diferente del bancario o financiero, y donde no existe normatividad específica, ni funciones de vigilancia y control asignadas a alguna autoridad administrativa en particular sobre la actividad crediticia en los contratos de adquisición de bienes o prestación de servicios en donde el productor o proveedor otorgue de forma directa financiación, también se ha presentado como práctica, la imposición de multas o sanciones a los consumidores por el pago anticipado de las obligaciones pactadas.

Obligando también a los consumidores en este sector de mercado a solicitar intervención de la SIC, para la protección de sus derechos, pero siempre con la necesidad de la apertura del proceso administrativo sancionatorio para investigar la conducta o el proceso jurisdiccional para solicitar la reparación del daño causado al usuario de este tipo de sistemas de financiación directa.

Tal es la situación que, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo facultado por el parágrafo del artículo 45 de la Ley 1480 de 2011, profirió el Decreto 1368 de 2014, dentro del cual se regulan y sancionan entre otras conductas, aquella en la cual dentro de los contratos no se pueden estipular sanciones por pagos anticipados que realice el consumidor al crédito otorgado. Valga señalar que dicho Decreto fue modificado en los artículos 2.2.2.35.5 y 2.2.2.35.7 por el Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015 y a su vez estos fueron modificados por los artículos 2° y 3° del Decreto número 1702 de 2015, sin embargo, su sentido en la actualidad es el mismo.

Todo esto demuestra la necesidad de una legislación especial en primer lugar sobre la prohibición de sanción, multa o castigo por el pago anticipado de las obligaciones en el sector solidario (cooperativas de ahorro y crédito multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, los fondos de empleados y las asociaciones mutuales), en segundo lugar, sobre las operaciones de crédito llevadas a cabo por personas naturales y jurídicas cuya vigilancia no se haya asignado a alguna autoridad administrativa en particular y finalmente sobre los contratos de adquisición de bienes o prestación de servicios en donde el productor o proveedor otorgue financiación directa.

Esta conducta no debería presentarse ni siquiera de manera previa en cada uno de los negocios jurídicos celebrados en donde se utilicen estos sistemas de financiación directa diferente del bancario. No tiene lógica el tener que incurrir en costos de transacción adicionales, al desgastar la entidad pública y al imponer cargas adicionales a los administrados, para que puedan recurrir por vía de protección del consumidor ante la SIC este tipo de conductas que a todas luces contienen un tinte abusivo y que podrían ser prohibidos por medio de una normativa especial como la que se está presentando.

### 3. OBJETO DE LA INICIATIVA

Este proyecto de ley busca permitir que los asociados de las entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria, y que las personas naturales o jurídicas cuya vigilancia no se haya asignado a alguna autoridad administrativa en particular que realicen operaciones de crédito, junto con las personas que celebren contratos de adquisición de bienes o prestación de servicios en donde se otorgue financiación directa; tengan el derecho a efectuar pagos anticipados de las cuotas o saldos en forma total o parcial, en toda operación de crédito y durante todos los momentos de su relación contractual.

Todo esto sin incurrir en ningún tipo de penalización o compensación por lucro cesante. Además, de establecer como derecho del deudor, decidir si el pago parcial que realiza lo abonará a capital con disminución de plazo o a capital con disminución del valor de la cuota de la obligación.

Según el informe de Rendición de Cuentas 2017-2018 de la Supersolidaria, con corte a 2017, existían cerca de 3.529 entidades que asociaban 6.239.139 personas, encontrándose que desde los últimos diez (10) años el número de entidades vigiladas por esta Superintendencia se ha venido reduciendo, mientras que el número de asociados presenta una clara tendencia creciente (Gráfica 01).

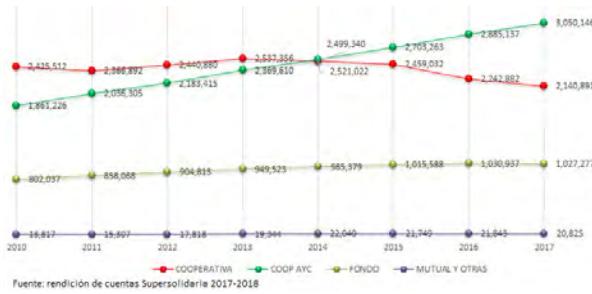
**Gráfica 01, Entidades vs. Asociados**



Por otro lado, el mismo informe señala que desde el año 2010, se viene presentado una concentración de los asociados en las cooperativas con sección de ahorro y crédito pasando de 1.861.226 asociados en 2010 a 3.050.146 en 2017, con una tasa de crecimiento anual promedio 7.22%; otro crecimiento relevante en cuanto a asociados, es el de los fondos de empleados con

una tasa promedio anual de 3.49% entre 2010 y 2017. (Gráfica 02)

**Grafica 02, Asociados por Tipo de Entidad**



Así las cosas, esta iniciativa busca beneficiar a los más de seis millones de asociados de las entidades vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria y principalmente a los más de dos millones de asociados que al cierre de 2017 tenían créditos vigentes en el sector, destacando que 981.059 de los deudores se concentraban en las cooperativas de ahorro y crédito, las cuales son las que presentan la mayor tasa promedio anual de crecimiento de asociados.

Con respecto de la actividad crediticia en los contratos de adquisición de bienes o prestación de servicios en donde el productor o proveedor otorgue de forma directa financiación. Es difícil estimar con algún grado de certeza el total de usuarios beneficiados con la medida dado el alcance de esta, sin embargo, se puede inferir

que abarcaría la totalidad de las personas que formalicen este tipo de contratos en el territorio nacional.

**4. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Como ha sido sustentado anteriormente es necesario extender los beneficios de esta iniciativa no solo a los usuarios de las entidades vigiladas por la Supersolidaria, sino también a las personas naturales y jurídicas que realicen operaciones de crédito y a los casos en que se ofrezca financiación directa diferente a la bancaria para la adquisición de bienes o servicios, por lo que se adiciona un nuevo artículo con dichas disposiciones.

Por otra parte, con el ánimo de hacer aún más clara la ley, se incluye un nuevo artículo en el que se establece que en todos los casos los deudores tienen el derecho de escoger si el abono que están realizando va a capital con disminución de plazo o a capital con disminución del valor de la cuota.

Además, se estipula que los beneficiarios de esta la ley deben recibir información precisa y confiable sobre la posibilidad de hacer pagos anticipados sin ser sancionados.

Finalmente, se hace necesario cambiar el título de la iniciativa para que incluya los cambios propuestos en el articulado. A continuación, se presenta el cuadro comparativo entre el articulado del proyecto radicado y el texto propuesto para primer debate.

<p align="center"><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 52 DE 2018 SENADO</b></p> <p align="center"><i>por medio de la cual se permite el pago anticipado de créditos en las entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria y se dictan otras disposiciones</i></p> <p align="center">El Congreso de Colombia</p> <p align="center">Decreta:</p>	<p align="center"><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 52 DE 2018 SENADO</b></p> <p align="center"><i>por medio de la cual se regula el pago anticipado de créditos y se dictan otras disposiciones.</i></p> <p align="center">El Congreso de la República de Colombia</p> <p align="center">DECRETA:</p>
<p><b>Artículo 1°.</b> Sin perjuicio de los derechos consagrados en otras disposiciones legales vigentes, los consumidores de productos crediticios de las entidades de naturaleza cooperativa vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria, tendrán durante todos los momentos de su relación con la entidad, el derecho a efectuar pagos anticipados en toda operación de crédito en moneda nacional, sin incurrir en ningún tipo de penalización o compensación por lucro cesante, de las cuotas o saldos en forma total o parcial, con la consiguiente liquidación de intereses al día del pago.</p> <p>Es obligación de las entidades del sector solidario brindar al usuario información transparente, precisa, confiable y oportuna en el momento previo al otorgamiento del crédito sobre la posibilidad de realizar pagos anticipados de su obligación.</p> <p>Es derecho del deudor decidir si el pago parcial que realiza lo abonará a capital con disminución de plazo o a capital con disminución del valor de la cuota de la obligación.</p>	<p><b>Artículo 1°.</b> Sin perjuicio de los derechos consagrados en otras disposiciones legales vigentes, los consumidores de productos crediticios de las entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria, tendrán durante todos los momentos de su relación con la entidad, el derecho a efectuar pagos anticipados en toda operación de crédito en moneda nacional, sin incurrir en ningún tipo de penalización o compensación por lucro cesante, de las cuotas o saldos en forma total o parcial, con la consiguiente liquidación de intereses al día del pago.</p>

<p align="center"><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 52 DE 2018 SENADO</b></p> <p align="center"><i>por medio de la cual se permite el pago anticipado de créditos en las entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria y se dictan otras disposiciones</i></p> <p align="center">El Congreso de Colombia</p> <p align="center">Decreta:</p>	<p align="center"><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 52 DE 2018 SENADO</b></p> <p align="center"><i>por medio de la cual se regula el pago anticipado de créditos y se dictan otras disposiciones.</i></p> <p align="center">El Congreso de la República de Colombia</p> <p align="center">DECRETA:</p>
<p><b>Artículo 2º.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 2º.</b> En todas las operaciones de crédito en moneda nacional efectuadas por personas naturales o jurídicas, como en los contratos de adquisición de bienes o prestación de servicios en los que el productor o proveedor otorgue de forma directa financiación, el consumidor podrá realizar en cualquier momento pagos anticipados de forma parcial o total sobre el saldo pendiente de su crédito. En ningún caso podrán establecerse cláusulas penales o sanciones por pago anticipado ni exigirse el pago de intereses durante el periodo restante.</p>
	<p><b>Artículo 3º.</b> En todos los casos es derecho del deudor decidir si el pago parcial que realiza lo abonará a capital con disminución de plazo o a capital con disminución del valor de la cuota de la obligación.</p>
	<p><b>Artículo 4º.</b> Los beneficiarios de esta ley deberán recibir información transparente, precisa, confiable y oportuna en el momento previo al otorgamiento del crédito o formalización del contrato, sobre la posibilidad de realizar pagos anticipados de su obligación.</p>
	<p><b>Artículo 5º.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>

## 5. PROPOSICIÓN

Por las razones anteriormente expuestas me permito rendir PONENCIA FAVORABLE y en consecuencia solicito a los honorables miembros de la Plenaria del Senado de la República dar SEGUNDO DEBATE al proyecto de Ley número 52 de 2018 Senado, *por medio de la cual se permite el pago anticipado de créditos en las entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria y se dictan otras disposiciones*, junto con el pliego de modificaciones propuestas.

## 6. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 52 DE 2018 SENADO

*por medio de la cual se regula el pago anticipado de créditos y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia  
DECRETA:

**Artículo 1º.** Sin perjuicio de los derechos consagrados en otras disposiciones legales vigentes, los consumidores de productos crediticios de las entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria, tendrán durante todos los momentos de su relación con la entidad, el derecho a efectuar pagos anticipados en toda operación de crédito en moneda nacional, sin incurrir en ningún tipo de penalización o

compensación por lucro cesante, de las cuotas o saldos en forma total o parcial, con la consiguiente liquidación de intereses al día del pago.


**Artículo 2º.** En todas las operaciones de crédito en moneda nacional efectuadas por personas naturales o jurídicas, como en los contratos de adquisición de bienes o prestación de servicios en los que el productor o proveedor otorgue de forma directa financiación, el consumidor podrá realizar en cualquier momento pagos anticipados de forma parcial o total sobre el saldo pendiente de su crédito. En ningún caso podrán establecerse cláusulas penales o sanciones por pago anticipado ni exigirse el pago de intereses durante el periodo restante.

**Artículo 3º.** En todos los casos es derecho del deudor decidir si el pago parcial que realiza lo abonará a capital con disminución de plazo o a capital con disminución del valor de la cuota de la obligación.

**Artículo 4º.** Los beneficiarios de esta ley deberán recibir información transparente, precisa, confiable y oportuna en el momento previo al otorgamiento del crédito o formalización del contrato, sobre la posibilidad de realizar pagos anticipados de su obligación.



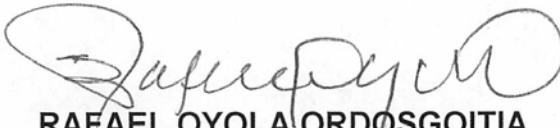
**Artículo 5°.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



**EFRAIN CEPEDA SARABIA**  
Senador de la República de Colombia  
2018-2022


Bogotá, D.C., 12 de diciembre de 2018

En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para segundo debate al Proyecto de ley número 52 de 2018 Senado, *por medio de la cual se permite el pago anticipado de créditos en las entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria y se dictan otras disposiciones.*



**RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA**  
Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia para segundo debate, consta de dieciséis (16) folios.



**RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA**  
Secretario General  
Comisión III – Senado.

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN  
PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN  
TERCERA DEL SENADO EN SESIÓN  
DEL DÍA 11 DE DICIEMBRE DE 2018 AL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 52 DE 2018  
SENADO**

*por medio de la cual se regula el pago anticipado de créditos y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** Sin perjuicio de los derechos consagrados en otras disposiciones legales vigentes, los consumidores de productos crediticios de las entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria, tendrán durante todos los momentos de su relación con la entidad, el derecho a efectuar pagos anticipados en toda operación de crédito en moneda nacional, sin incurrir en ningún tipo de penalización o compensación por lucro cesante, de las cuotas o saldos en forma total o parcial, con la consiguiente liquidación de intereses al día del pago.

**Artículo 2°.** En todas las operaciones de crédito en moneda nacional efectuadas por personas naturales o jurídicas, como en los contratos de adquisición de bienes o prestación de servicios en los que el productor o proveedor otorgue de forma directa financiación, el consumidor podrá realizar en cualquier momento pagos anticipados de forma parcial o total sobre el saldo pendiente de su crédito. En ningún caso podrán establecerse cláusulas penales o sanciones por pago anticipado ni exigirse el pago de intereses durante el periodo restante.

**Artículo 3°.** En todos los casos es derecho del deudor decidir si el pago parcial que realiza lo abonará a capital con disminución de plazo o a capital con disminución del valor de la cuota de la obligación.

**Artículo 4°.** Los beneficiarios de esta ley deberán recibir información transparente, precisa, confiable y oportuna en el momento previo al otorgamiento del crédito o formalización del contrato, sobre la posibilidad de realizar pagos anticipados de su obligación.

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

Bogotá. D. C. 11 de diciembre de 2018

En sesión de la fecha se le dio lectura a la proposición con que termina el informe para primer debate Al Proyecto de ley número 52 de 2018 Senado, *por medio de la cual se regula el pago anticipado de créditos y se dictan otras disposiciones.* Una vez aprobada la proposición la Presidencia sometió a consideración el articulado presentado por el ponente, siendo aprobado sin modificaciones. La Comisión de esta forma declara aprobado en su primer debate el proyecto mencionado. Acta número 14 del 11 de diciembre de 2018. Anunciado el día 5 de diciembre en sesión conjunta de la misma fecha.

RODRIGO VILLALBA MOSQUERA  
Presidente

EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA  
Ponente



**RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA**  
Secretario General

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA  
PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE  
LEY NÚMERO 133 DE 2018 SENADO**

*por medio de la cual se promueve la participación de las entidades territoriales en los proyectos de generación de energías alternativas renovables.*

**I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY**

El presente proyecto de ley, es de iniciativa parlamentaria, bajo la autoría del Senador de la

República doctor Álvaro Uribe Vélez, fue dado en reparto a la Comisión Tercera Constitucional del Senado de la República, la mesa directiva de la misma designó como ponente para primer debate al Senador de la República; doctor Ciro Alejandro Ramírez Cortés.

La Correspondiente exposición de motivos está contenida en la *Gaceta del Congreso* número 661 de 2018. La radicación de la iniciativa fue expuesta el 5 de septiembre de 2018.

El proyecto de ley busca ampliar la facultad de generación de energías alternativas por parte de los entes territoriales a fin de cubrir una necesidad tecnológica de desarrollo endógeno a nivel nacional. Su estructura se encuentra plateada sobre un entorno de innovación a partir del cual, se abre la puerta para la financiación por parte del Presupuesto General de la Nación, créditos y/o garantías de crédito desde el Gobierno nacional, hacia las ET.

Comprende por tanto una orientación de carácter técnico que busca retroalimentar una de las políticas más importantes para el desarrollo económico de los departamentos, cuyos intereses por la generación de energías a través de fuentes alternativas renovables sea de alto impacto para la sostenibilidad energética. Los recursos que deriven de su explotación permitirán el logro de eslabonamientos productivos hacia adelante.

## II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley dispuesto en la presente ponencia para primer debate, consta de dos artículos incluida su vigencia. El artículo 1° desarrolla el objeto y la condición específica a través de la cual se incluyen las fuentes alternativas de energía renovable, además de aquellas que la Unidad de Planeación Minero Energética UPME considere dentro de esta clasificación.

Plantea la condición de financiamiento por medio de fuentes del Gobierno nacional a través del presupuesto general de la nación y otras acciones que cumplan igual propósito como las operaciones de crédito o sus garantías. Finalmente, el artículo 2° trata sobre su vigencia al tenor de la materia de la ley.

## III. OBSERVACIONES DEL PONENTE

Uno de los retos más destacados de los países en pleno siglo XXI, es la adopción de energías alternativas cuyo impacto ambiental sea mínimo, tengan un alto componente tecnológico y propicien la innovación en los territorios, a fin de incorporar políticas de acceso a la energización de la población, mejorar el sistema productivo a través de la interconexión eléctrica, propiciar un sistema de precios acorde con la demanda de energía, y desarrollar el mercado en cuanto a capacidad de cobertura energética.

Si bien es cierto, la generación de energías alternativas es una opción que incrementa el

beneficio de los usuarios, también es determinante la condición a través de la cual, se busca una función de beneficio con menores costos marginales y mayores rendimientos a escala; después de la inversión inicial para el desarrollo del proyecto. Así, es relativamente más barato producir energía a través de fuentes naturales, cuya capacidad de generación posee una mayor sostenibilidad en el tiempo.

En Colombia, las fuentes energéticas de mayor uso se han caracterizado por la explotación de recursos térmicos e hidráulicos, siendo necesario expandir el portafolio energético sobre todo en las regiones donde la disponibilidad de recursos naturales es mayor; con un costo de operación menor y una eficiencia marginal superior a la capacidad ya instalada. Colombia aun hace exploraciones en un sector donde las tendencias de generación eléctrica están ampliando la base operativa.

El país está en una etapa de potencial energético caracterizada precisamente por la disponibilidad de recursos naturales, específicamente aquellos que derivan del aire y del sol, su uso puede representar un aumento exponencial en la generación de energías limpias, de bajo costo y con fuentes relativamente inagotables, lo que proporcionaría iniciativas regionales con un alto componente innovador, siendo posible aplicar las competencias de mano de obra calificada, generar ingresos adicionales y distribuir beneficios sociales. De acuerdo con informe del año 2016, la consultora KPMG publicó cifras de inversión en América Latina sobre el proceso de incursión en generación de energías bajo fuentes renovables, para lo cual aportó datos comparativos así:

- China, India y Brasil en 2015 alcanzaron la mayor inversión a nivel mundial en fuentes de energía alternativa con US\$ 156.000 millones, representando el 55% del total.
- Los países en vías de desarrollo son quienes están demandando más fuentes de energías alternativas, el costo de instalar paneles solares y molinos de viento, es mucho más reducido y eficiente que los modelos tradicionales en la región.
- Entre 2013 a 2015, en América Latina, la inversión tuvo un aumento de US\$ 9.300 millones.
- Las energías renovables con mayor impacto en América Latina son la Eólica, solar fotovoltaica, biomasa. Por megavatio instalado, los costos de producción pueden oscilar en promedio entre US\$ 1.5 y US \$2.0 millones de dólares.
- El potencial de generación es del 35% de energía a nivel mundial, usando las fuentes anteriormente nombradas.

Con base en lo anterior, se estima para AL, un escenario de crecimiento potencial en uso de energías renovables cuyas inversiones pueden

representar el 65% a nivel mundial en generación de energía, principalmente con aquella derivada de la eólica; lo que implica, un mercado diversificado con componente de retorno muy por encima del promedio mundial.

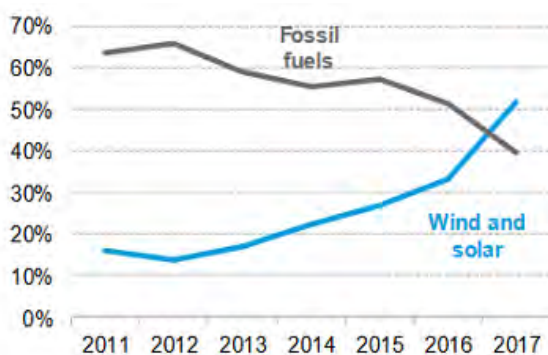
Ya en el año 2018, el último reporte mundial generado por Climatoscope, sobre energías renovables y su impacto en los mercados emergentes, estima la conveniencia de estas inversiones por cuanto responde a un incremento de la oferta de energía, dadas las condiciones crecientes en la demanda, lo que ha presionado a la búsqueda inmediata de fuentes de bajo costo, inagotables en la medida que su producción sea sustentable.

Al respecto, el informe destaca los requerimientos de financiamiento de este tipo de proyectos de energización por US\$ 163 billones en mercados emergentes en el año 2017, sustentado en los siguientes argumentos:

- La gran mayoría del capital de energía limpia desplegado en mercados emergentes provino de fuentes locales.
- La inversión extranjera directa (IED) que respalda la energía limpia aumentó a un máximo histórico.
- El capital privado está jugando un papel cada vez mayor en la IED de energía limpia.
- El mayor financiador internacional de energías renovables no hidráulicas en países en desarrollo en la última década es Enel, de lejós.

*En 2017, la gran mayoría de la nueva capacidad de energía con cero carbono del mundo se creó en los países en desarrollo. Se agregó un total de 114GW (incluyendo energía nuclear e hidroeléctrica, así como “nuevas energías renovables”) en estas naciones, en comparación con aproximadamente 63GW agregados en las naciones más ricas.*

Gráfico 1. Participación de las adiciones anuales de capacidad por tecnología en mercados emergentes.



Fuente: Climatoscope 2018.

De acuerdo al gráfico 1, la participación en el uso de tecnología hacia energías renovables, se acerca al 51% en capacidad instalada para su producción, destaca que la tendencia es asociada a mercados emergentes donde existe la capacidad

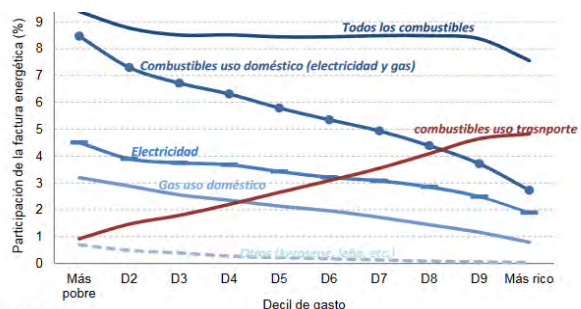
de generación vs. el componente de aplicación tecnológica agregado. En contraposición, las energías producidas a partir de recursos combustibles fósiles, cada vez se acota más la distancia, indicando un menor rezago por componente. Esto a su vez genera un indicador de confianza a la inversión en alternativas cada vez más rentables y fáciles de mantener.

De otro lado, para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), el componente nominativo del acceso a energía eléctrica no solo se basa en tasa de cobertura, sino en la variación que se produce anualmente en el aumento de la demanda y la satisfacción con la cobertura, además de condiciones exógenas como la velocidad a la que el mercado fija los precios y sostiene la senda de crecimiento de consumo de energía. Al respecto, los objetivos de desarrollo sostenible que se incluyeron en la agenda 2030 aunque no tienen un capítulo específico en generación de energías a partir de fuentes renovables, sí considera el acceso al servicio como un factor de crecimiento de los mercados.

*Por su importante incidencia en la calidad de vida de los hogares, con impactos positivos en materia de salud, educación, comunicación e integración social, la promoción del acceso universal a la energía eléctrica es una problemática de carácter multidimensional, que abarca no solo los aspectos relacionados con la conexión a la red sino también aquellos vinculados a la asequibilidad, confiabilidad, seguridad y calidad del servicio eléctrico.*

Ahora bien, la demanda de energía eléctrica también se considera un indicador de pobreza, debido a que la distribución del ingreso de los hogares (por deciles de gasto) se explica en un componente de consumo creciente, principalmente por su condición no productiva y altamente dependiente.

Gráfico 2. Participación y composición del gasto en energía de los hogares respecto de su presupuesto



Fuente: Cepal, 2017.

Desde el decil más rico D10, la tendencia en el consumo de energía como componente presupuestal de los hogares, son los de menores ingresos, aquellos estadios donde en promedio se incluye un nivel de gasto entre el 4% y 5% por unidad si sumamos el consumo de gas a la fuente energética consumida, el nivel presupuestario de los consumidores, asciende al 8.5% y 9% de su

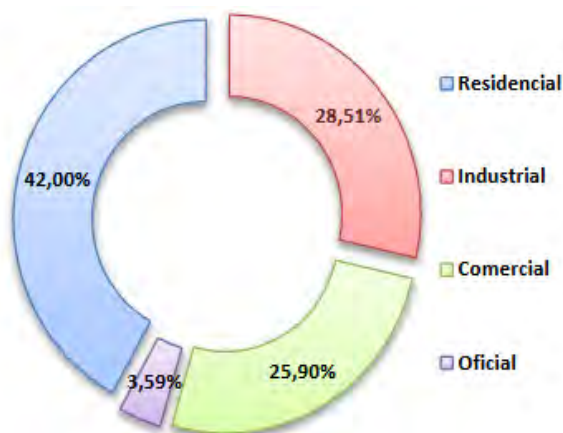


presupuesto; mientras que los deciles 8, 9 y 10 tienen una menor carga real sobre sus opciones presupuestarias.

La otra cara de la moneda, está expresada en el consumo de combustibles para medios motorizados de transporte donde la función se vuelve directamente proporcional a la recta presupuestal de los hogares con mayor ingreso per cápita. Así, por ejemplo, para el decil más rico, el componente de gasto es del 5% mientras que el más pobre, es de 0.85%.

Ahora bien, en la actualidad, la creciente demanda por consumo de energía ha presionado a los productores a proyectar la oferta, siendo necesario robustecer los sistemas generadores, no obstante, el tiempo juega directamente contra los precios en la medida que el consumo se especializa cada vez más y la brecha entre tecnología y usos energéticos amplía la matriz insumo producto hacia el determinante de equilibrio; razón por la cual, a pesar de la ampliación de cobertura en energía eléctrica para la población, no es condición suficiente para sostener la oferta energética en el tiempo.

Gráfico 3. Participación promedio sectorial en el consumo de electricidad



Fuente: Proyección de Demanda de Energía Eléctrica y Potencia Máxima en Colombia, UPME 2018.

En Colombia, la demanda de energía eléctrica tiene una alta participación por parte del sector residencial, con el 42% promedio nacional, seguida del sector industrial con el 25.51% de participación, entre los dos logran definir el comportamiento de la tendencia de consumo con el 70.51% a nivel nacional. El uso comercial participa con el 25.90% y se prevé su incremento de acuerdo al surgimiento de nuevas actividades en el territorio nacional. No obstante, de lo anterior, el potencial del mercado se encuentra en los hogares colombianos conforme al crecimiento poblacional y la participación por unidad de gasto dado el nivel de cobertura de energía eléctrica.

Así las cosas, desde el lado de la demanda de energía en el país, se observa un fuerte componente expansivo dadas las actividades con que se relacionan los sectores productivos, pari passu a las medidas de cambio que puedan generar

factores externos como el endurecimiento de las condiciones de la economía a mediano plazo sugieren un factor de proyecciones energéticas en la medida que los mercados presionan cambios futuros en los precios; lo que afecta directamente las inversiones sobre todo en fuentes de generación de energía como el carbón y la hidroeléctrica. El peso que adquiere el enfoque de fuentes renovables como la energía eólica y la solar, adquieren cada vez más espacio para el sostenimiento futuro de la oferta.

En lo que respecta a intensidad eléctrica producida en el país, vs. el consumo por unidad de usuario, las estimaciones que hace la UPME se aproximan a un consumo de 1.100 KWh por usuario al año, dato ajustado a 2017. No obstante, si se observa el gráfico 5, desde el año 2015 la tendencia se ha venido reduciendo, explicada por el comportamiento de los sectores comercial e industrial.

Gráfico 4. Intensidad eléctrica por unidad del PIB vs. consumo per cápita.



Fuente: Proyección de Demanda de Energía Eléctrica y Potencia Máxima en Colombia, UPME 2018.

“la intensidad energética ha venido disminuyendo, convirtiéndose en un indicador de eficiencia energética. Lo que traduce en una reducción del consumo energético mediante la utilización de tecnologías más eficientes. Sin embargo, en el período 2015-2016 y parte del 2017 se redujo el consumo energético, mediante cambios en los hábitos de comportamiento (Campaña Apagar Paga).

Al analizar la tendencia en el consumo per cápita en el sector residencial, se ha visto que esta ha estado limitada en los últimos años por factores tales como: hábitos de consumo, disponibilidad energética, condiciones climáticas y penetración de electrodomésticos más eficientes de acuerdo a estándares reglamentados”, UPME 2018.

En el país, la energía hidráulica lidera la generación con un 86%, seguida de la térmica que representa 13%, la cogeneración con bagazo de caña alcanza 0,9% y la eólica y solar 0,1%. En lo que hace referencia a la cogeneración, el material más utilizado para su producción es el bagazo con 98,6%, el carbón 1% y el gas, 0,3%. Revista Dinero 2018.

En los análisis presentados por la universidad Jorge Tadeo Lozano y la UPME, en Colombia, el modelo de generación de energía eléctrica está rezagado con respecto al desarrollo de nuevas tecnologías que permitan la utilización de fuentes renovables para producción de energía limpia. Se propone utilizar las ventajas comparativas a nivel regional para desarrollar proyectos de generación eléctrica limpia de forma potencial hacia 2030.

**Ley 1715 de 2014**, por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional en su artículo 1° desarrolla el objeto mediante el cual fortalece el desarrollo de energías limpias renovables que permitan la generación eléctrica integrada al mercado eléctrico, con alcances sobre todo en zonas no interconectadas del territorio nacional; al respecto, versa el artículo:

**Artículo 1°. Objeto.**

La presente ley tiene por objeto promover el desarrollo y la utilización de las fuentes no convencionales de energía, principalmente aquellas de carácter renovable, en el sistema energético nacional, mediante su integración al mercado eléctrico, su participación en las zonas no interconectadas y en otros usos energéticos como medio necesario para el desarrollo económico sostenible, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la seguridad del abastecimiento energético. Con los mismos propósitos se busca promover la gestión eficiente de la energía, que comprende tanto la eficiencia energética como la respuesta de la demanda.

La misma ley, establece el marco legal de energías no convencionales y promueve conjuntamente las fuentes de generación a través de los programas de desarrollo, investigación, implementación inversión y especialización en los campos correspondientes para su uso. Queriendo así que Colombia incorpore cambios positivos en generación eléctrica que puedan atender la demanda de mediano y largo plazo.

**Son finalidades de esta ley, de acuerdo al artículo 2°.**

a) Orientar las políticas públicas y definir los instrumentos tributarios, arancelarios, contables y de participación en el mercado energético colombiano que garanticen el cumplimiento de los compromisos señalados en el párrafo anterior;

b) Incentivar la penetración de las fuentes no convencionales de energía, principalmente aquellas de carácter renovable en el sistema energético colombiano, la eficiencia energética y la respuesta de la demanda en todos los sectores y actividades, con criterios de sostenibilidad medioambiental, social y económica;

c) Establecer mecanismos de cooperación y coordinación entre el sector público, el sector privado y los usuarios para el desarrollo de fuentes no convencionales de energía, principalmente

aquellas de carácter renovable, y el fomento de la gestión eficiente de la energía;

d) Establecer el deber a cargo del Estado a través de las entidades del orden nacional, departamental, municipal o de desarrollar programas y políticas para asegurar el impulso y uso de mecanismos de fomento de la gestión eficiente de la energía de la penetración de las fuentes no convencionales de energía, principalmente aquellas de carácter renovable, en la canasta energética colombiana;

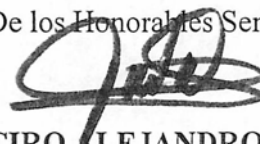
e) Estimular la inversión, la investigación y el desarrollo para la producción y utilización de energía a partir de fuentes no convencionales de energía, principalmente aquellas de carácter renovable, mediante el establecimiento de incentivos tributarios, arancelarios o contables y demás mecanismos que estimulen desarrollo de tales fuentes en Colombia;

f) Establecer los criterios y principios que complementen el marco jurídico actual, otorgando certidumbre y estabilidad al desarrollo sostenible de las fuentes no convencionales de energías, principalmente aquellas de carácter renovable, y al fomento de la gestión eficiente de la energía. Suprimiendo o superando gradualmente las barreras de tipo jurídico, económico y de mercado, creando así las condiciones propicias para el aprovechamiento de las fuentes no convencionales de energía, principalmente aquellas de carácter renovable, y el desarrollo de un mercado de eficiencia energética y respuesta de la demanda;

g) Fijar las bases legales para establecer estrategias nacionales y de cooperación que contribuyan al propósito de la presente ley.

Propende además por la articulación de los ministerios de Ambiente, Hacienda, Minas y Energía, corporaciones autónomas regionales, autoridad nacional de licencias ambientales, Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), academia e instituciones de investigación y desarrollo en el marco de macro procesos de transformación de energías limpias con fuentes no convencionales.

De los Honorables Senadores de la República,



**CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS**  
Senador de la República  
Comisión Tercera Constitucional Permanente

**PROPOSICIÓN**

Con fundamento en la exposición motiva del presente proyecto de ley, y de acuerdo a la designación que me hiciere la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional del Honorable Senado de la República, rindo ponencia positiva al Proyecto de ley número 133 de 2018 Senado, *por medio de la cual se promueve la participación*



de las entidades territoriales en los proyectos de generación de energías alternativas renovables y solicito dar primer debate en Comisión Tercera del Senado de la República.

De los honorables Senadores de la República,



**CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS**  
Senador de la República  
Comisión Tercera Constitucional Permanente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 133 DE 2018 SENADO**

*por medio de la cual se promueve la participación de las entidades territoriales en los proyectos de generación de energías alternativas renovables.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** El Gobierno nacional podrá financiar con aportes del Presupuesto General de la Nación y con créditos y/o garantías de crédito, la participación de las Entidades Territoriales en los proyectos de generación y distribución de energías alternativas renovables que se enumeran a continuación: la biomasa, los aprovechamientos hidroeléctricos, la eólica, la geotérmica, la solar y los mares. Otras fuentes podrán ser consideradas según lo determine la UPME. Esta participación permitirá dotar a las Entidades Territoriales de una fuente de ingresos frescos, modernos y crecientes en el futuro.

**Artículo 2°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Senadores de la República,



**CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS**  
Senador de la República  
Comisión Tercera Constitucional Permanente

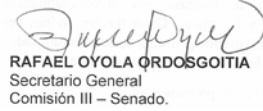
Bogotá D.C., 12 de diciembre de 2018

En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para primer Debate del Proyecto de ley número 133 de 2018 Senado, *por el cual se regula se promueve la participación de las entidades territoriales en los proyectos de generación de energías alternativas renovables.*



RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA  
Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia para primer Debate, consta de doce (12) folios.



RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA  
Secretario General  
Comisión III – Senado.

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2018 SENADO**

*por medio de la cual se modifica el artículo 38 de la Ley 1564 de 2012 y los artículos 205 y 206 de la Ley 1801 de 2016.*

Bogotá D.C.,

Senador

EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Presidente

Comisión Primera Permanente Constitucional

Senado de la República

E. S. D.

**Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 113 de 2018 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 38 de la Ley 1564 de 2012 y los artículos 205 y 206 de la Ley 1801 de 2016.**

Respetado Presidente:

En cumplimiento con la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado, el día 5 de diciembre de 2018, por medio de la presente rindo informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 113 de 2018 Senado, *por medio de la cual se modifica el artículo 38 de la Ley 1564 de 2012 y los artículos 205 y 206 de la Ley 1801 de 2016.*

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE**

**I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de ley, *por medio de la cual se modifica el artículo 38 de la Ley 1564 de 2012 y los artículos 205 y 206 de la Ley 1801 de 2016*, fue radicado el 28 de agosto de 2018, posteriormente fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 629 del 31 de agosto de 2018.

La ponencia para primer debate fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 759 del 27 de septiembre de 2018, se propone muy respetuosamente a la Comisión Primera Permanente del Honorable Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de ley número 113 de 2018 Senado, *por medio de la*



*cual se modifica el artículo 38 de la Ley 1564 de 2012 y los artículos 205 y 206 de la Ley 1801 de 2016, conforme con el articulado originalmente propuesto en la Gaceta del Congreso número 629 de 2018.*

El día 5 de diciembre de 2018, en sesión de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, se aprobó el proyecto de ley en estudio con observaciones del Honorable Senador Carlos Guevara, en el sentido de especificar el alcance de la ley, es esto, que las subcomisiones para los servidores públicos sean de profesión abogado, la cual será considerada en el texto propuesto para segundo debate en la honorable Plenaria del Senado de la República.

## II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Conforme con la Constitución las entidades territoriales son los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas<sup>1</sup>, las cuales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud **tienen el derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan**, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones<sup>2</sup>.

Continua la norma superior<sup>3</sup> expresando que al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado **le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley**, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes. Finalmente se establece que la ley puede señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración. Adicionalmente, precisa que los diferentes órganos del Estado tienen **funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines**<sup>4</sup>.

Por su parte la Ley 136 de 1994, *por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios* en el artículo 1° define el municipio como la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado, **con autonomía política, fiscal y administrativa**, dentro de los límites que le señalen la Constitución y la ley y **cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio.**

<sup>1</sup> Artículo 286 C. N.

<sup>2</sup> Artículo 287 C. N.

<sup>3</sup> Artículo 311 ibídem

<sup>4</sup> Artículo 113 ibídem

Ahora bien, conforme con el principio de coordinación<sup>5</sup>, las autoridades municipales, al momento de ejercer sus competencias y sus responsabilidades, **deberán conciliar su actuación con la de otras entidades estatales de diferentes niveles.**

En cuanto a la concurrencia<sup>6</sup>, los municipios y otras entidades estatales de diferentes niveles **tienen competencias comunes sobre un mismo asunto**, las cuales deben ejercer en aras de conseguir el fin para el cual surgieron las mismas.

También puntualiza que las competencias de los diferentes órganos de las entidades territoriales y del orden nacional **no son excluyentes sino que coexisten y son dependientes entre sí para alcanzar el fin estatal.**

Finaliza este principio, las entidades competentes para el cumplimiento de la función o la prestación del servicio deberán realizar convenios o **usar cualquiera de las formas asociativas** previstas en la ley orgánica de ordenamiento territorial para evitar duplicidades y **hacer más eficiente y económica la actividad administrativa.** Los municipios de categoría especial y primera podrán asumir la competencia si demuestran la capacidad institucional que para el efecto defina la entidad correspondiente. Las entidades nacionales podrán transferir las competencias regulatorias, las de inspección y vigilancia a las entidades territoriales.

Así mismo, de acuerdo con el principio de subsidiariedad<sup>7</sup>, la nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial a las **entidades de menor desarrollo económico y social, en el ejercicio de sus competencias cuando se demuestre su imposibilidad de ejercerlas debidamente.**

El último principio<sup>8</sup>, respecto de la economía y buen gobierno, el municipio buscará garantizar su autosostenibilidad económica y fiscal, y deberá propender por la **profesionalización de su administración, para lo cual promoverá esquemas asociativos que privilegien la reducción del gasto y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento.**

Ahora bien, la citada norma<sup>9</sup> explica que los distritos y municipios se clasifican atendiendo

<sup>5</sup> Ley 136 de 1994 literal a) Artículo 4°. Principios rectores del ejercicio de competencia. <Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:>

<sup>6</sup> Ibídem Literal b)

<sup>7</sup> Ibídem Artículo 4°. Principios rectores del ejercicio de competencia. <Artículo modificado por el artículo 3° de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:>

<sup>8</sup> Ibídem Literal i) <Literal adicionado por el artículo 4° de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:>

<sup>9</sup> Ibídem <Artículo modificado por el artículo

su población, ingresos corrientes de libre destinación, importancia económica y situación geográfica. Para efectos de lo previsto en la ley y las demás normas que expresamente lo dispongan, las categorías serán las siguientes:

## **I. PRIMER GRUPO (GRANDES MUNICIPIOS)**

### **1. CATEGORÍA ESPECIAL**

*Población: Superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes.*

*Ingresos corrientes de libre destinación anuales: que superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*Importancia económica: Grado uno.*

### **2. PRIMERA CATEGORÍA**

*Población: Comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes.*

*Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*Importancia económica: Grado dos.*

## **II. SEGUNDO GRUPO (MUNICIPIOS INTERMEDIOS)**

### **3. SEGUNDA CATEGORÍA**

*Población: Con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes.*

*Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*Importancia económica: Grado tres.*

### **4. TERCERA CATEGORÍA**

*Población: Con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes.*

*Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a treinta mil (30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.*

*Importancia económica: Grado cuatro.*

### **5. CUARTA CATEGORÍA**

*Población: Con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes.*

*Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a veinticinco mil (25.000) y de hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.*

*Importancia económica: Grado cinco.*

## **III. TERCER GRUPO (MUNICIPIOS BÁSICOS)**

### **6. QUINTA CATEGORÍA**

*Población: población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes*

*Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales.*

*Importancia económica: Grado seis.*

### **7. SEXTA CATEGORÍA**

*Población: Población igual o inferior a diez mil (10.000).*

*Ingresos corrientes de libre destinación anuales: No superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.*

*Importancia económica: Grado siete.*

Posteriormente, el artículo 7° de la norma en cita, menciona que las categorías arriba señaladas se aplicarán para los aspectos previstos en esa ley y a las demás normas que expresamente lo dispongan.

De otro lado, dadas las nuevas atribuciones otorgadas a los inspectores de Policía rurales, urbanos y corregidores, mediante la Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia, se les eliminaron las funciones de adelantar directamente diligencias jurisdiccionales por comisión de los jueces, de acuerdo con las normas especiales sobre la materia y la misma recayó directamente en los alcaldes distritales o municipales.

En este entendido, la ley en mención tácitamente derogó la parte pertinente del inciso tercero del artículo 38 de la Ley 1564 de 2012<sup>10</sup>, que al tenor literal expresa: “Cuando no se trate de recepción o práctica de pruebas podrá comisionarse a los alcaldes y demás funcionarios de policía, sin perjuicio del auxilio que deban prestar, en la forma señalada en el artículo anterior”.

Así las cosas y como quedó anotado, los municipios tiene el derecho a gobernarse por autoridades propias y ejercer las competencias que les corresponda, con autonomía política, fiscal y administrativa de cara al bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio, mediante cualquier forma asociativa y en colaboración armónica para la realización de sus fines, para hacer más eficiente y económica la actividad administrativa.

<sup>10</sup> La competencia de los inspectores de policía para realizar diligencias jurisdiccionales por comisión de los jueces fue derogada tácitamente por el parágrafo 1° del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016 “Código Nacional de Policía y Convivencia”; así lo conceptuó el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación número 2332 de 6 de septiembre de 2017 (Levantada la reserva legal mediante Auto de 18/10/2017), Consejero Ponente, doctor Óscar Darío Amaya Navas.

7° de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente: > Artículo 6°. Categorización de los distritos y municipios.

Como quedó visto no todos los municipios tienen la misma capacidad administrativa, pues de acuerdo con su población, ingresos corrientes de libre destinación, importancia económica y situación geográfica, tienen categorías que van desde la especial hasta la sexta, esta última con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes.

En este orden de ideas, **con el objeto de privilegiar el buen gobierno en su conformación y funcionamiento**, este proyecto de ley pretende que cuando los alcaldes sean comisionados, éstos a su vez puedan subcomisionar en los funcionarios de policía, quienes podrán ejecutar la comisión directamente o subcomisionar a un servidor público de la respectiva alcaldía, que ejercerán transitoriamente como autoridad administrativa de policía.

### III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Esta iniciativa pretende modificar única y exclusivamente algunos artículos de Ley 1564 de 2012, *por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones* y la Ley 1801 de 2016, *por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*, de la siguiente manera:

En el artículo 1° se adiciona un Parágrafo al **artículo 38 de la Ley 1564 de 2012**, para que, cuando los alcaldes o los funcionarios de policía, sean comisionados puedan a su vez subcomisionar en otro servidor público de la respectiva alcaldía.

**Parágrafo.** *Cuando los alcaldes o demás funcionarios de policía sean comisionados o subcomisionados para los fines establecidos en este artículo, deberán ejecutar la comisión directamente o podrán subcomisionar a un servidor público de la respectiva alcaldía, quienes ejercerán transitoriamente como autoridad administrativa de policía, no se podrá comisionar a los cuerpos colegiados de policía”.*

También se adicional un **numeral 18 al Artículo 205 de la Ley 1801 de 2016**, con el objeto de ampliar las atribuciones de los alcaldes, en el sentido de poder subcomisionar a los inspectores de policía u otro servidor público de la respectiva alcaldía, quienes ejercerán transitoriamente como autoridad administrativa de policía.

**18. Ejecutar las comisiones que trata el Artículo 38 del Código General del Proceso directamente o subcomisionando a los inspectores de policía u otro servidor público de la respectiva alcaldía, quienes ejercerán transitoriamente como autoridad administrativa de policía.**

En esta parte se adiciona el **numeral 7 al artículo 206 de la Ley 1801 de 2016**, para que los inspectores de policía rurales, urbanos y corregidores puedan a su vez subcomisionar a otros funcionarios de la alcaldía, quienes ejercerán

transitoriamente como autoridad administrativa de policía.

**7. Ejecutar las comisiones que trata el artículo 38 del Código General del Proceso o subcomisionar a otro funcionario de la alcaldía, quienes ejercerán transitoriamente como autoridad administrativa de policía.**

Y finalmente se modifica el **parágrafo 1° del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016** y se le adiciona un inciso, con el propósito de atribuirles nuevamente a los inspectores de policía las diligencias jurisdiccionales o administrativas por comisión de los jueces o subcomisión de los alcaldes y la facultad de subcomisionar en otro servidor público.

**Parágrafo 1°.** *Los inspectores de policía deberán realizar las diligencias jurisdiccionales o administrativas por comisión de los jueces o subcomisión de los alcaldes de acuerdo con las normas especiales sobre la materia.*

*Para el cumplimiento de la comisión o subcomisión podrán a su vez en su condición de autoridad de policía subcomisionar a otro servidor público de la respectiva alcaldía, quienes ejercerán transitoriamente como autoridad administrativa de policía y estarán obligados a cumplir la subcomisión dentro de los términos que se le establezca.*

### IV. FUENTE NORMATIVA

Por disposición del artículo 113 de la Constitución Política de Colombia, debe haber una coordinación y cooperación entre las entidades a nivel nacional para efectos de cumplir los fines del Estado de manera efectiva, razón por la cual, los despachos judiciales se apoyan en las autoridades judiciales, administrativas y de Policía para llevar a cabo las diligencias por ellos comisionadas con el fin constitucional de garantizar el derecho al acceso a la administración de justicia.

No obstante, el parágrafo 1° del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016, *por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*, expresó que los inspectores de Policía no ejercerán funciones ni realizarán diligencias jurisdiccionales por comisión de los jueces, lo cual ha ocasionado que las Inspecciones de Policía se abstengan de su realización, porque perdieron competencia para ello.

*“Artículo 206. Atribuciones de los inspectores de Policía rurales, urbanos y corregidores. Les corresponde la aplicación de las siguientes medidas:*

**Parágrafo 1°.** *Los inspectores de Policía no ejercerán funciones ni realizarán diligencias jurisdiccionales por comisión de los jueces, de acuerdo con las normas especiales sobre la materia”* (Negrilla fuera de texto).

Como consecuencia de lo anterior, los Inspectores de Policía dieron inicio a la devolución de los despachos comisorios recibidos



para su trámite, dejando además de recibir nuevos despachos comisorios, alegando la pérdida de competencia por la entrada en vigencia del citado artículo 206 del Código Nacional de Policía.

En vista de la carencia de una solución al problema, el 9 de marzo de 2017 el Consejo Superior de la Judicatura expide la circular, la PCSJC17-10 en el sentido de indicar que *“La interpretación sistemática de las mencionadas normas, permite concluir, que al encontrarse vigente la primera parte del inciso 3° del artículo 38 del Código General del Proceso, las autoridades judiciales pueden comisionar a los alcaldes, con el fin de materializar la colaboración armónica entre las ramas del poder público.”*, lo cual causó gran impacto en los despachos de las alcaldías, especialmente en los municipios intermedios (categoría segunda y tercera) y municipios básicos (categorías quinta y sexta), pues además de carecer de medios humanos y tecnológicos para la realización de las comisiones, algunas se negaban a recibirlos y otras fijaban fechas lejanas para su práctica, en algunos casos incluso con más de 3 años de posterioridad a la radicación de la Comisión.

Por su parte, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente Óscar Darío Amaya Navas, el seis (6) de Septiembre de dos mil diecisiete (2017), radicación número 11001-03-06-000-2017-00051-00(2332), preciso que el parágrafo 1° del artículo 206 del Código Nacional de Policía y Convivencia derogó tácita y parcialmente el artículo 38 de la Ley 1564 de 2012 y en consecuencia eliminó la competencia de los inspectores de policía para realizar diligencias jurisdiccionales por comisión de los jueces.

De igual forma afirmó que *“De acuerdo con los artículos 107 y 624 de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso, solamente los despachos comisorios en los cuales se haya dado inicio a la diligencia judicial antes de la entrada en vigencia de la Ley 1801 de 2016, pueden continuar siendo ejecutados o cumplidos por los inspectores de policía”*.

Y finalizó en el siguiente sentido, *“por el contrario, los despachos comisorios en curso o pendientes de resolver en los cuales no se dio inicio a la diligencia antes de la entrada en vigencia de la Ley 1801 de 2016, no pueden ser diligenciados por los inspectores de policía, y en consecuencia, deben devolverse al comitente”*.

Así las cosas, el 22 de marzo de 2018, el Consejo Superior de la Judicatura, mediante oficio número PCSJO18-440, dirigida a la honorable Corte Constitucional, se pronunció al respecto y concluyó que *“...con la entrada en vigencia del parágrafo primero el artículo 206 de la ley 1801 de 2016, los funcionarios judiciales no cuentan con los instrumentos eficaces para materializar las ordenes que imparten”*.

#### V. MODIFICACIÓN PROPUESTA

Se propone adicionar el texto aprobado por la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, en el sentido de que los alcaldes o demás funcionarios de policía puedan subcomisionar en un servidor público y/o contratistas profesionales en derecho de la respectiva alcaldía, quienes ejercerán transitoriamente como autoridad administrativa de policía, de la siguiente manera:

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO EL DÍA 5 DE DICIEMBRE DE 2018	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN LA HONORABLE PLENARIA DEL SENADO
<p align="center"><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2018 SENADO</b></p> <p align="center"><i>por medio de la cual se modifica el artículo 38 de la Ley 1564 de 2012 y los artículos 205 y 206 de la Ley 1801 de 2016.</i></p> <p align="center">El Congreso de Colombia</p> <p align="center">DECRETA:</p>	<p align="center"><b>QUEDA IGUAL</b></p>
<p>Artículo 1°. Se adiciona un parágrafo al artículo 38 de la Ley 1564 de 2012, así:</p> <p>Parágrafo. Cuando los alcaldes o demás funcionarios de policía sean comisionados o subcomisionados para los fines establecidos en este artículo, deberán ejecutar la comisión directamente o podrán subcomisionar a un servidor público de la respectiva alcaldía, quienes ejercerán transitoriamente como autoridad administrativa de policía, no se podrá comisionar a los cuerpos colegiados de policía.</p>	<p>Artículo 1°. Se adiciona un parágrafo al artículo 38 de la Ley 1564 de 2012, así:</p> <p>Parágrafo. Cuando los alcaldes o demás funcionarios de policía sean comisionados o subcomisionados para los fines establecidos en este artículo, deberán ejecutar la comisión directamente o podrán subcomisionar a un servidor público <u>profesional en derecho</u> de la respectiva alcaldía, quienes ejercerán transitoriamente como autoridad administrativa de policía, no se podrá comisionar a los cuerpos colegiados de policía.</p>

<p align="center"><b>TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO EL DÍA 5 DE DICIEMBRE DE 2018</b></p>	<p align="center"><b>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN LA HONORABLE PLENARIA DEL SENADO</b></p>
<p>Artículo 2°. Se adiciona el numeral 18 al artículo 205 de la Ley 1801 de 2016, así:</p> <p>18. Ejecutar las comisiones que trata el artículo 38 del Código General del Proceso directamente o subcomisionando a los inspectores de policía u otro servidor público de la respectiva alcaldía, quienes ejercerán transitoriamente como autoridad administrativa de policía.</p>	<p>Artículo 2°. Se adiciona el numeral 18 al artículo 205 de la Ley 1801 de 2016, así:</p> <p>18. Ejecutar las comisiones que trata el artículo 38 del Código General del Proceso directamente o subcomisionando a los inspectores de policía u otro servidor público <u>profesional en derecho</u> de la respectiva alcaldía, quienes ejercerán transitoriamente como autoridad administrativa de policía.</p>
<p>Artículo 3°. Se adiciona el numeral 7 al artículo 206 de la Ley 1801 de 2016, así:</p> <p>7. Ejecutar las comisiones que trata el artículo 38 del Código General del Proceso o subcomisionar a otro funcionario de la <i>alcaldía, quienes ejercerán transitoriamente como autoridad administrativa de policía.</i></p>	<p>Artículo 3°. Se adiciona el numeral 7 al artículo 206 de la Ley 1801 de 2016, así:</p> <p>7. Ejecutar las comisiones que trata el artículo 38 del Código General del Proceso o subcomisionar a otro <u>funcionario servidor público profesional en derecho</u> de la <i>alcaldía, quienes ejercerán transitoriamente como autoridad administrativa de policía.</i></p>
<p>Artículo 4°. Se modifica el párrafo 1° del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016 y se le adiciona un inciso, así:</p> <p>Parágrafo 1°. Los inspectores de policía deberán realizar las diligencias jurisdiccionales o administrativas por comisión de los jueces o subcomisión de los alcaldes de acuerdo con las normas especiales sobre la materia.</p> <p>Para el cumplimiento de la comisión o subcomisión podrán a su vez en su condición de autoridad de policía subcomisionar a otro servidor público de la respectiva alcaldía, quienes ejercerán transitoriamente como autoridad administrativa de policía y estarán obligados a cumplir la subcomisión dentro de los términos que se le establezca.</p>	<p>Artículo 4°. Se modifica el párrafo 1° del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016 y se le adiciona un inciso, así:</p> <p>Parágrafo 1°. Los inspectores de policía deberán realizar las diligencias jurisdiccionales o administrativas por comisión de los jueces o subcomisión de los alcaldes de acuerdo con las normas especiales sobre la materia.</p> <p>Para el cumplimiento de la comisión o subcomisión podrán a su vez en su condición de autoridad de policía subcomisionar a otro servidor público <u>profesional en derecho</u> de la respectiva alcaldía, quienes ejercerán transitoriamente como autoridad administrativa de policía y estarán obligados a cumplir la subcomisión dentro de los términos que se le establezca.</p>
<p><b>Artículo 5°. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las que le sean contrarias.</p>	<p align="center"><b>QUEDA IGUAL.</b></p>

**VI. PROPOSICIÓN**

De conformidad con las consideraciones antes expuestas, se propone muy respetuosamente a la honorable Plenaria del Senado de la República, dar segundo debate al Proyecto de ley número 113 de 2018 Senado, “por medio de la cual se modifica el artículo 38 de la Ley 1564 de 2012 y los artículos 205 y 206 de la Ley 1801 de 2016”, conforme con el texto propuesto.

De los honorables Congressistas,



**GERMÁN VARÓN COTRINO**  
Senador de la República

**TEXTO PROPUESTO A LA  
HONORABLE PLENARIA DEL SENADO  
DE LA REPÚBLICA PARA SEGUNDO  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 113 DE 2018 SENADO**

*por medio de la cual se modifica el artículo 38 de la Ley 1564 de 2012 y los artículos 205 y 206 de la Ley 1801 de 2016.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

*Artículo 1°. Se adiciona un párrafo al artículo 38 de la Ley 1564 de 2012, así:*

*Parágrafo. Cuando los alcaldes o demás funcionarlos de policía sean comisionados o subcomisionados para los fines establecidos en este artículo, deberán ejecutar la comisión directamente o podrán subcomisionar a un servidor público profesional en derecho de la respectiva alcaldía, quienes ejercerán transitoriamente como autoridad administrativa de policía, no se podrá comisionar a los cuerpos colegiados de policía.*

*Artículo 2°. Se adiciona el numeral 18 al artículo 205 de la Ley 1801 de 2016, así:*

*18. Ejecutar las comisiones que trata el artículo 38 del Código General del Proceso directamente o subcomisionando a los inspectores de policía u otro servidor público profesional en derecho de la respectiva alcaldía, quienes ejercerán transitoriamente como autoridad administrativa de policía.*

*Artículo 3°. Se adiciona el numeral 7 al artículo 206 de la Ley 1801 de 2016, así:*

*7. Ejecutar las comisiones que trata el artículo 38 del Código General del Proceso o subcomisionar a otro servidor público profesional en derecho de la alcaldía, quienes ejercerán transitoriamente como autoridad administrativa de policía.*

*Artículo 4°. Se modifica el párrafo 1° del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016 y se le adiciona un inciso, así:*

*Parágrafo 1°. Los inspectores de policía deberán realizar las diligencias jurisdiccionales o administrativas por comisión de los jueces o subcomisión de los alcaldes de acuerdo con las normas especiales sobre la materia.*

*Para el cumplimiento de la comisión o subcomisión podrán a su vez en su condición de autoridad de policía subcomisionar a otro servidor público profesional en derecho de la respectiva alcaldía, quienes ejercerán transitoriamente como autoridad administrativa de policía y estarán obligados a cumplir la subcomisión dentro de los términos que se le establezca.*

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

De los honorables Congressistas,



**GERMÁN VARÓN COTRINO**  
Senador de la República

De conformidad con el inciso segundo del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

Presidente,



**EDUARDO ENRIQUEZ MAYA**

Secretario,



**GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL**

**TEXTO APROBADO POR LA  
COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA AL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE  
2018 SENADO**

*por medio de la cual se modifica el artículo 38 de la Ley 1564 de 2012 y los artículos 205 y 206 de la Ley 1801 de 2016.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** Se adiciona un párrafo al artículo 38 de la Ley 1564 de 2012, así:

*Parágrafo. Cuando los alcaldes o demás funcionarlos de policía sean comisionados o*



subcomisionados para los fines establecidos en este artículo, deberán ejecutar la Comisión directamente o podrán subcomisionar a un servidor público de la respectiva alcaldía, quienes ejercerán transitoriamente como autoridad administrativa de policía, no se podrá comisionar a los cuerpos colegiados de policía.

**Artículo 2°.** Se adiciona el numeral 18 al artículo 205 de la Ley 1801 de 2016, así:

18. Ejecutar las comisiones que trata el artículo 38 del Código General del Proceso directamente o subcomisionando a los inspectores de policía u otro servidor público de la respectiva alcaldía, quienes ejercerán transitoriamente como autoridad administrativa de policía.

**Artículo 3°.** Se adiciona el numeral 7 al artículo 206 de la Ley 1801 de 2016, así:

7. Ejecutar las comisiones que trata el artículo 38 del Código General del Proceso o subcomisionar a otro funcionario de la alcaldía, quienes ejercerán transitoriamente como autoridad administrativa de policía.

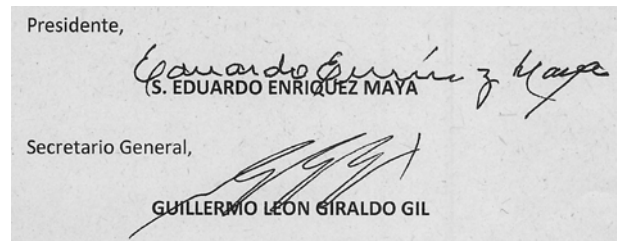
**Artículo 4°.** Se modifica el párrafo 1° del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016 y se le adiciona un inciso, así:

**Parágrafo 1°.** Los inspectores de policía deberán realizar las diligencias jurisdiccionales o administrativas por comisión de los jueces o subcomisión de los alcaldes de acuerdo con las normas especiales sobre la materia. Para el cumplimiento de la comisión o subcomisión podrán a su vez en su condición de autoridad de policía subcomisionar a otro servidor público de la respectiva alcaldía, quienes ejercerán transitoriamente como autoridad administrativa de policía y estarán obligados a cumplir la subcomisión dentro de los términos que se le establezca.

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

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de ley número 113 de 2018 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 38 de la ley 1564 de 2012 y los artículos 205 y 206 de la ley 1801 de 2016, como consta en la sesión del día 5 de diciembre de 2018, Acta número 33.

**Nota:** El texto aprobado en la Comisión Primera del Senado corresponde al texto del proyecto original.



**CONTENIDO**

Gaceta número 1127 - miércoles 12 de diciembre de 2018

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia texto propuesto para primer debate al proyecto de ley número 28 de 2018 senado, por el cual se regula el uso de las monedas virtuales o criptomonedas y las formas de transacción con estas en el territorio de Colombia y se dictan otras disposiciones. ....	1
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 52 de 2018 senado, por medio de la cual se permite el pago anticipado de créditos en las entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria y se dictan otras disposiciones. ....	25
Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 133 de 2018 senado, por medio de la cual se promueve la participación de las entidades territoriales en los proyectos de generación de energías alternativas renovables. ....	30
Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 113 de 2018 senado, por medio de la cual se modifica el artículo 38 de la Ley 1564 de 2012 y los artículos 205 y 206 de la Ley 1801 de 2016. ....	35



