



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 990

Bogotá, D. C., jueves, 12 de agosto de 2021

EDICIÓN DE 7 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 059 DE 2021 CÁMARA

*por medio del cual se dictan normas tendientes a garantizar la efectiva legalización y formalización minera y se establecen otras disposiciones.*

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

##### 1. EL APORTE DE LA MINERÍA A LA ECONOMÍA COLOMBIANA Y LA IMPORTANCIA DE LA FORMALIZACIÓN PARA SU CRECIMIENTO.

La importancia del sector minero para el país es innegable. Su aporte en el PIB para el año 2018 fue de \$19.000.000.000.000<sup>1</sup>. De igual forma para ese mismo año las regalías mineras aumentaron 20% al llegar a \$2,5 billones, siendo el carbón, el mineral que más aportó a esta cifra con un total del 89%.

En efecto, el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, pacto por la Equidad” contempla, dentro de sus metas, aumentar la producción de oro a 27 toneladas anuales y que el 60% de la producción de este mineral provenga de títulos mineros, por lo que es necesario seguir ajustando la normatividad minera para alcanzar estos propósitos.

Con esto no se pretende desconocer el avance y disposición del Gobierno nacional para lograr tal fin a través del paquete de artículos incluidos en el ya antes citado Plan Nacional de Desarrollo, dentro de los que se destacan el artículo 23°, relativo a la licencia ambiental temporal para la formalización minera; el artículo 324° que hace mención al trámite de solicitudes de formalización de minería tradicional; de igual forma el artículo 325° referente a los requisitos diferenciales para el contrato de concesión minera y el artículo 326 que desarrolla la figura de la minería de subsistencia.

Sin embargo y aunque estas cifras resultan positivas para la economía nacional, consideramos que a través de la efectiva formalización minera, el aporte de la minería al PIB y pago de regalías aumentará considerablemente, pues hoy se sigue produciendo una fuga de capitales y promocionando el comercio informal de estos minerales.

Pues bien, de acuerdo al estudio realizado por la Defensoría del Pueblo en el año 2015 denominado *La minería sin control: Un enfoque desde la vulneración de los Derechos Humanos*, el panorama de los trámites de solicitudes de formalización minera a lo largo de los últimos 25 años es el siguiente:

<sup>1</sup> valor del PIB minero a precios corrientes (no incluye hidrocarburos) en miles de millones de pesos. Fuente: DANE, Cuentas Nacionales.

Programa	Radicadas	Rechazadas	En estudio	Otorgadas
Programa legalización (Ley 141 de 1994).	3.006	S/I	S/I	900
Programa de legalización de minería de hecho. (Art. 165, Ley 685 de 2001).	3.395	2.809	225	361
Programa de formalización de minería tradicional (Ley 1382/10, Decreto 933 de 2013).	8.499	4.877	3.621	1
<b>Total</b>	<b>14.900</b>			<b>1.262</b>

Nótese entonces que solo el 8,46% de las solicitudes de formalización, llegaron a buen término con el otorgamiento del correspondiente título y que el 25,8 % de las solicitudes para la época del estudio se encontraban en trámite, lo cual para la fecha puede encontrarse en términos constantes, teniendo cuenta que los trámites de formalización regidos por la ley 1382 de 2010 y el Decreto 933 de 2010 se encontraban suspendidos dada la declaratoria de inexecutable de dicha ley por falta del requisito de consulta previa y que solo con la expedición del artículo 325 de la ley 1955 de 2018 se ha reactivado su trámite.

##### 2. DE LA NO CRIMINALIZACIÓN DE LA MINERÍA INFORMAL

No obstante, el inciso cuarto del artículo 325 de la ley 1955 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad””, contempló que mientras no se resuelva de fondo el trámite de la solicitud de formalización de minería tradicional no habrá lugar a la aplicación de las medidas previstas en los artículos 161 y 306 de la Ley 685 de 2001, ni a proseguir las acciones penales señaladas en los artículos

159<sup>2</sup> y 160<sup>3</sup> de esta misma ley, sin perjuicio de la aplicación de las medidas preventivas y sancionatorias de carácter ambiental, así como las relacionadas con la seguridad minera, se requiere de manera imperante el desarrollo de una política pública de no criminalización, no solo para aquellos que se encuentran en proceso de formalización minera de que trata el precitado artículo 325, sino para quienes aún no inician su trámite correspondiente, con el propósito de no desconocer i) la relación de ancestralidad con el territorio donde han desarrollado su actividad minera, ii) los principios constitucionales de buena fe y confianza legítima; y que iii) se garanticen sus derechos mínimos, en procura de una vida digna.

En efecto la sentencia C - 275 de 2019, con meridiana claridad expone que a raíz de la proliferación normativa que existe en la categorización de las distintas clases de minería, se ha producido un fenómeno de criminalización de aquella actividad minera que se encuentra en una zona gris o que no se enmarca en las categorías aceptadas normativamente:

*“La importancia que reviste para Colombia el uso del mercurio en el sector minero, en términos ambientales, económicos y sociales, exige que las autoridades competentes para su implementación armonicen esta definición con la normatividad nacional, en aras de la correcta implementación del Convenio de Minamata. A lo largo de las últimas tres décadas, el Estado colombiano ha venido modificando la estructura minera del país, y utilizando distintos conceptos para clasificar su funcionamiento. Esta tipología no siempre ha sido clara, ni siquiera para las propias autoridades del Estado<sup>4</sup>, lo que por*

<sup>2</sup> **ARTÍCULO 159. EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN ILÍCITA.** La exploración y explotación ilícita de yacimientos mineros, constitutivo del delito contemplado en el artículo 244 del Código Penal, se configura cuando se realicen trabajos de exploración, de extracción o captación de minerales de propiedad nacional o de propiedad privada, sin el correspondiente título minero vigente o sin la autorización del titular de dicha propiedad.

<sup>3</sup> **ARTÍCULO 160. APROVECHAMIENTO ILÍCITO.** El aprovechamiento ilícito de recursos mineros consiste en el beneficio, comercio o adquisición, a cualquier título, de minerales extraídos de áreas no amparadas por un título minero. En estos casos el agente será penalizado de conformidad con lo establecido en el artículo 244 del Código Penal, exceptuando lo previsto en este Código para la minería de barequeo

<sup>4</sup> Según un informe de la Procuraduría General de la Nación, *“desde lo jurídico, la minería ilegal se nutre para vigorizarse, de una evidente anarquía normativa, específicamente de una ambigua y poco clara normatividad minera que cronológicamente ha perdido estatutos incapaces de diferenciar lo ilegal de lo legal y que pareciera verter en un solo molde, las actividades a baja escala que se pudieran permitir a pequeños y tradicionales mineros con las actividades de alto impacto que se desarrollan sin la obtención previa de un título*

*supuesto ha generado mensajes contradictorios en la ciudadanía, que se mueve entre los borrosos márgenes de una actividad criminalizada, en ocasiones; pero también tolerada y auspiciada en otras<sup>5</sup>. (se resalta)*

Continua la H. Corte Constitucional, haciendo referencia al indebido alcance que se le ha dado al concepto de “ilegalidad” bajo el erróneo entendido que toda actividad que no cuenta con un título minero se ubica en el universo de lo prohibido y es objeto de persecución penal por parte del Estado, en los siguientes términos

*“El concepto de “ilegalidad” resulta insuficiente para entender un fenómeno social, ambiental y económico complejo y en constante cambio. Bajo el rótulo de “ilegalidad” se ha agrupado una diversidad de conductas que, por el simple hecho de no tener un título de concesión minera debidamente registrado ante el Estado, no deberían criminalizarse. Con esta asimilación se corre el riesgo de invisibilizar situaciones constitucionalmente relevantes de subsistencia, de generación de empleo, de trabajo comunitario y de relaciones ambivalentes con el Estado. Fue por esta razón, que la Sala Plena de la Corte Constitucional recientemente advirtió la insuficiencia del*

*minero*”. Procuraduría General de la Nación. Minería Ilegal en Colombia: Informe Preventivo Consultado el 15 de mayo de 2019 en <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MINERIA%20LEGAL%20EN%20COLOMBIA%20%20DOC%20UMENTO.pdf> Pág. 8-9.

<sup>5</sup> En sentencia T-204 de 2014, la Corte señaló que la llamada minería ilegal es un fenómeno “real y notorio, que por costumbre e inacción del Estado es actualmente una realidad económica y social de la cual dependen ciudadanos que se ven obligados a ocuparse en este oficio informal”, pero también enfatizó que “ha sido una actividad tolerada tácitamente por el Estado al permitir su funcionamiento y operación durante extensos períodos de tiempo”. El caso debía resolver si la decisión de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico –CDA- y la Alcaldía de Mitú, vulneraron los derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital, a la vida digna, a la confianza legítima y a la consulta previa del accionante, como consecuencia del cierre y la suspensión de la minería de hecho en la cual había laborado por 10 años, y de lo cual obtenía el sustento para su familia. Otro caso representativo es lo que ocurrió en el municipio de Marmato en donde históricamente se han explotado de minerales, de hecho, y en donde los procesos de formalización han resultado especialmente tortuosos para la población. Al respecto, la Corte Concluyó que “[E]sta, como otras tantas solicitudes de legalización formuladas por pequeños mineros de Marmato siguen pendientes de ser definidas no descalifica el ejercicio de una actividad que, aunque ejercida de manera informal, ha sido reconocida y consentida por el Estado de diversas maneras” Sentencia SU-133 de 2017. MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

*binomio legal-ilegal para entender el sector minero, y propuso el concepto de minería de hecho<sup>6</sup>.”*

Así las cosas, de manera acertada el Máximo Tribunal Constitucional concluye que *“la ausencia de un título de concesión no debe convertirse automáticamente en sinónimo de criminalidad. En la minería de hecho existen distintas dinámicas sociales que no se limitan a la extracción artesanal para la simple subsistencia, a través de técnicas rudimentarias y sin ningún tipo de tecnología”, pero que no por ello operan al servicio de redes criminales. Este es pues un fenómeno “real y notorio” que no se conjura a través de una declaratoria de ilegalidad.*” (Se resalta)

Con base en esta ilustración jurisprudencial, existen motivos suficientes para que se le dé el mandato imperativo al Gobierno Nacional por parte del Legislativo para desarrollar una política pública con una visión amplia de los distintos aspectos sociales, económicos, ambientales que rodean la actividad minera que no cuenta con un título minero, partiendo de la base que la ausencia del instrumento no es sinónimo de criminalización e ilegalidad y se observe el principio de buena fe y confianza legítima de estos mineros que antecede a las distintas clasificaciones de minería y su contenido de legalidad, lo cual, sin lugar a dudas, genera inseguridad jurídica y afectación de los derechos adquiridos y expectativas legítimas de los mineros no formalizados.

De otro lado y teniendo en cuenta la temporalidad de los planes nacionales de desarrollo, sumado a la incertidumbre jurídica que puede generar la disposición normativa contenida en el artículo 325 de la ley 1955 de 2019, en cuanto a una posible declaratoria de inexecutable por falta del requisito

<sup>6</sup> Con anterioridad, la Sentencia T-095 de 2015. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, ya había avanzado en esta dirección al definir la “minería ilegal o de hecho”, en los siguientes términos: *“Son todas aquellas actividades de exploración y explotación minera que cuentan con las siguientes características: (i) no cuentan con título minero; (ii) no se encuentran inscritas en el Registro Minero Nacional; o (iii) a pesar de contar con título minero, se ejecuta por fuera del área delimitada en la licencia. Por lo general, es ejercida por personas que tradicionalmente se han dedicado a la actividad minera y no han logrado la legalización de su trabajo debido a las dificultades en el cumplimiento de los requisitos para el efecto, sumado a las limitaciones en el acceso a la tecnología, el transporte y la educación.”*

<sup>7</sup> Refiriéndose a la situación ambiental del Río Atrato, en el pacífico colombiano, la Corte constató que *“La minería ilegal (mecanizada) ha desplazado poco a poco a la minería artesanal tal como la trabajaban ancestralmente las comunidades desde la colonia”* Sentencia T-622 de 2016. MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>8</sup> Sentencia T-204 de 2014. MP. Alberto Rojas Ríos.

de la consulta previa, se busca que el Gobierno Nacional desarrolle una política pública con vocación de permanencia en el tiempo, que no se encuentre sometida a los avatares legales y judiciales.

### 3. RECURSOS PARA EL FOMENTO A LA FORMALIZACIÓN MINERA

Las medidas recogidas en la ley 1955 de 2019 se encuentran encaminadas a formalizar al minero que por diversidad de causas no había iniciado el camino hacia la legalidad.

Una de aquellas causas resulta ser la falta de recursos económicos para la realización de los estudios correspondientes para la obtención de la licencia ambiental, la explotación minera bajo los estándares de seguridad permitida y uso de tecnología adecuada, así como el pago de salarios y seguridad social a los trabajadores.

Es por eso que el presente proyecto de ley pretende que se destine un rubro de los recursos de los planes de gestión social de que trata el artículo 22 de la ley 1753 de 2015 al auxilio en el pago de asistencia técnica, estudios que permitan el otorgamiento del instrumento ambiental, adecuación de trabajos y obras de acuerdo a las exigencias de la autoridad minera, aportes a seguridad social y pago de salarios de los trabajadores de aquellas personas que se encuentran en proceso de formalización y carecen de recursos para tal fin.

Consideramos que esta medida coadyuva a cumplir con los propósitos del plan de gestión social en cuanto permitirá la realización de la empresa minera con el cumplimiento de los requisitos legales, de tal suerte que exista un efecto atomizador de beneficios en favor del núcleo familiar del minero que se pretende llegar a un estadio de formalización.

De igual forma se plantea que parte de los recursos de los programas para el fortalecimiento del sector minero de pequeña escala y el programa de generación de condiciones favorables para regularizar la actividad minera de pequeña escala sean destinados a la celebración de convenios interadministrativos con la academia, los cuales tendrán por objeto el acompañamiento técnico en procura del otorgamiento del instrumento ambiental en favor del minero que se encuentra en proceso de formalización.

4. MEDIDAS RELACIONADAS CON LAS AREAS DE RESERVA ESPECIAL – ARE

Como hicimos referencia en numerales anteriores, el Plan Nacional 2018 – 2022 “Pacto por Colombia Pacto por la Equidad” incluyo un paquete de artículos relacionados con el trámite de formalización de minería tradicional y de subsistencia. Con esto resulta cristalino que el Gobierno Nacional pretende implementar una nueva normativa y procedimiento con formalidades y plazos distintos a los que hasta hoy se encuentran vigentes en el ordenamiento jurídico colombiano.

Pese a lo anterior no es posible desconocer que en la actualidad existen trámites de formalización minera que se encuentran en proceso y que se rigen por distintas disposiciones vigentes dentro del ordenamiento jurídico colombiano. En efecto, actualmente se encuentran en trámite 348 solicitudes ante la Agencia Nacional de Minería para la declaratoria de Áreas de Reserva Especial, frente a las cuales debe haber una respuesta definitiva y garantizar el derecho de los solicitantes a que se le resuelvan sus solicitudes.

Así las cosas, resultan eficaces las medidas que se adoptan con el presente proyecto de ley en procura de agilizar los trámites para el otorgamiento de Áreas de Reserva Especial y garantizar los derechos de los titulares de estas.

4.1. Transmisión por causa de muerte de los derechos otorgados en virtud de la declaración de una Área de Reserva Especial – ARE.

De una lectura detallada del artículo 31 y 248 de la ley 685 de 2001, así como de la Resolución 266 de 2020 de la Agencia Nacional de Minería se infiere que los derechos que se otorgan a los beneficiarios de la declaratoria de un área de reserva no son susceptibles de ser transmitidos por causa de muerte por parte de su titular a sus legítimos herederos.

En este orden de ideas consideramos que existe un vacío normativo que debe ser colmado, en el entendido que las prerrogativas otorgadas a estos beneficiarios constituyen un derecho subjetivo con un contenido claro y expreso en virtud del cual se le otorga a una comunidad el derecho de desarrollar la explotación de una actividad minera dentro del área delimitada.

Así las cosas, en nuestro sano entender no existe motivo alguno para que estos derechos no puedan ser transmitidos por causa de muerte y que sus legítimos herederos accedan a estos beneficios de explotación minera,

priorización de los Planes de Gestión Social (PGS) dentro de los contratos de Concesión Minera, la financiación de los costos para la formalización minera para aquellos solicitantes que demuestren falta de capacidad económica que impida acceder a los beneficios de los programas de formalización, en los términos del artículo 5 de la presente ley.

Parágrafo Primero: El Ministerio de Minas y Energía reglamentará los requisitos para acceder a los recursos para la formalización minera por parte de los solicitantes que demuestren falta de capacidad económica.

Artículo 4. Priorización de recursos de los programas de fortalecimiento del sector minero y de generación de condiciones favorables para regularizar la actividad minera. El Ministerio de Minas y Energía priorizará los recursos de los programas para el fortalecimiento del sector minero de pequeña escala y el programa de generación de condiciones favorables para regularizar la actividad minera de pequeña escala en el territorio nacional con destino a la celebración de convenios interadministrativos con la academia, los cuales tendrán por objeto el acompañamiento técnico en procura del otorgamiento del instrumento ambiental en favor del minero que se encuentra en proceso de formalización.

Artículo 5. Destino de los recursos para la formalización minera. Los recursos económicos para la formalización minera deberán ser destinados al pago de asistencia técnica, estudios que permitan el otorgamiento del instrumento ambiental, adecuación de trabajos y obras de acuerdo con las exigencias de la autoridad minera, aportes a seguridad social y pago de salarios de los trabajadores de aquellas personas que se encuentran en proceso de formalización.

CAPITULO III

DISPOSICIONES PARA LAS AREAS DE RESERVA ESPECIAL – ARE

Artículo 6. Transmisión por causa de muerte de los derechos otorgados en virtud de la delimitación y declaración de una Área de Reserva Especial – ARE. Los derechos otorgados a los miembros de una comunidad minera en virtud de la declaración de una Área de Reserva Especial – ARE, serán considerados de contenido patrimonial y susceptibles de transmisión por causa de muerte a los legítimos herederos del titular, siempre y cuando la Área de Reserva Especial se encuentre vigente.

siempre y cuando continúen con el cumplimiento de sus obligaciones como titulares.

PROYECTO DE LEY No\_\_\_ DE 2021 CÁMARA

“POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN NORMAS TENDIENTES A GARANTIZAR LA EFECTIVA LEGALIZACIÓN Y FORMALIZACIÓN MINERA Y SE ESTABLECEN OTRAS DISPOSICIONES”

El Congreso de Colombia

DECRETA

CAPITULO I.

DISPOSICIONES GENERALES Y POLITICA DE NO CRIMINALIZACIÓN DE LA MINERÍA NO FORMAL

Artículo 1. Objeto.- La presente ley tiene por objeto brindar las herramientas jurídicas, técnicas y financieras que garanticen la efectiva legalización y formalización minera a través de las modalidades de que trata los artículos 31 y 165 de la ley 685 de 2001, el artículo 11 de la ley 1658 de 2013, el artículo 19 de la ley 1753 de 2015, los artículos 325 y 326 de la ley 1955 de 2019 y demás normas reglamentarias.

Artículo 2. Política pública de no criminalización de la minería informal. El Ministerio de Minas y Energía en coordinación con la Autoridad Minera, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa, adoptarán una política pública de no criminalización del minero que se encuentra en proceso de formalización, la cual se regirá por los principios de igualdad frente a las cargas públicas, buena fe y confianza legítima. Para ello contarán con un plazo de seis meses a partir de la promulgación de esta ley.

CAPITULO II.

FOMENTO ECONOMICO A LA FORMALIZACION MINERA

Artículo 3. Priorización de recursos del plan de gestión social para el fomento de formalización minera. En virtud de lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 1753 de 2015, la autoridad minera deberá incluir como criterio de

Artículo 7. Plazos para la realización de la visita de verificación de tradición. La visita de verificación de tradición para la declaratoria de una Área de Reserva Especial de que trata el artículo 8 de la resolución 266 de 2020 de la Agencia Nacional de Minería, deberá realizarse en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la evaluación de la solicitud presentada para la comunidad minera.

En dado caso que la visita de verificación de tradición no se lleve a cabo dentro del plazo establecido en el inciso anterior, se entenderá que se cumple efectivamente con el requisito de tradición.

CAPITULO IV  
DISPOSICIONES FINALES

Artículo 8. Vigencia La presente ley rige a partir de su promulgación. Lo previsto en el artículo 6° de la presente ley regirá para las Áreas de Reserva Especial declaradas con anterioridad a la expedición de la presente ley.

Del Honorables Representante,

  
HÉCTOR ÁNGEL ORTIZ NUÑEZ  
Representante a la Cámara por Boyacá

Ortiz Nuñez

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 139 DE 2021 CÁMARA**

*por la cual se regulan los Servicios de Intercambio de Criptoactivos ofrecidos a través de las Plataformas de Intercambio de Criptoactivos.*

<p style="text-align: center;">Proyecto de Ley No. <sup>139</sup> de 2021</p> <p style="text-align: center;"><b>Por la cual se regulan los Servicios de Intercambio de Criptoactivos ofrecidos a través de las Plataformas de Intercambio de Criptoactivos</b></p> <p style="text-align: center;"><b>El Congreso de Colombia</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO I</b> <b>DISPOSICIONES GENERALES</b></p> <p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto definir los aspectos generales de la operación y funcionamiento de los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos en el territorio colombiano a través de las Plataformas de Intercambio de Criptoactivos (PIC).</p> <p><b>Artículo 2º. Definiciones.</b> Para efectos de la presente ley, en singular o plural, se entiende que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. <b>Criptoactivo:</b> Son activos virtuales con susceptibilidad de ser usados como medio de intercambio de bienes y servicios. No son considerados como moneda de curso legal, ni divisas, ni títulos representativos de moneda de curso legal.</li> <li>b. <b>Repositorios de Almacenamiento:</b> Son los medios virtuales en los cuales se almacenan las llaves de cifrado públicas y privadas.</li> <li>c. <b>Servicios de Intercambio de Criptoactivos:</b> Son los siguientes servicios:             <ul style="list-style-type: none"> <li>i. Administración de plataformas de intercambio de criptoactivos.</li> <li>ii. Provisión de servicios de custodia y/o almacenamiento de las criptoactivos.</li> <li>iii. Intercambio o transferencia entre criptoactivos y moneda fiduciaria, o entre uno o más criptoactivos.</li> <li>iv. Los servicios complementarios o análogos relacionados con los numerales i, ii y iii.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>d. <b>Plataforma de Intercambio de Criptoactivos (PIC):</b> Son aplicaciones o interfaces informáticas, páginas de Internet o cualquier otro medio de comunicación electrónica o digital a través de las cuales se brindan los Servicios de Intercambio de Criptoactivos.</li> <li>e. <b>Prestador de Servicios de Intercambio de Criptoactivos:</b> Es una persona jurídica nacional o una sucursal de sociedad extranjera, encargada de operar, administrar y garantizar el funcionamiento de la PIC, efectuar el registro ante la Cámara de Comercio de su domicilio principal y responsable del cumplimiento de las obligaciones contenidas en la presente Ley.</li> <li>f. <b>Registro Único de Plataformas de Intercambio de Criptoactivos (RUPIC):</b> Es un registro público electrónico administrado por las Cámaras de Comercio cuyo objetivo es permitir que cualquier persona pueda acceder a la información que se encuentre publicada en dicho registro, y verificar que los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos como titulares se encuentren debidamente registrados.</li> <li>g. <b>Manual de Operaciones de las PIC:</b> Documento que contiene los requisitos y parámetros internos de las PIC para la prestación de Servicios de Intercambio de Criptoactivos de acuerdo con lo establecido en la presente Ley.</li> </ul> <p><b>Artículo 3º. Autonomía de negociación:</b> Los criptoactivos son negociables directamente por sus propietarios. El funcionamiento de los distintos criptoactivos, sus reglas, valores y demás aspectos propios de los criptoactivos no son parte del alcance y objetivos de la presente Ley, y pertenecen al ámbito privado de los usuarios, que basándose en principios de libre mercado y de libre competencia, deben procurar por informarse de los riesgos inherentes a la negociación con activos de cualquier clase.</p> <p><b>Artículo 4º. Requisitos.</b> Los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos, nacionales o extranjeros, deben dar cumplimiento a los siguientes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Estar constituido como sociedad comercial domiciliada en el territorio nacional o como sucursal de una sociedad extranjera, y estar debidamente inscrito en el registro mercantil.</li> <li>b. Contemplar como objeto social exclusivo la realización de las actividades calificadas como Servicios de Intercambio de Criptoactivos.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>c. Establecer y mantener un programa de seguridad informática que asegure la disponibilidad y funcionalidad de sus sistemas informáticos, protegiendo dichos sistemas y toda información almacenada en los mismos, del acceso, uso y manipulación no autorizado, lo anterior de conformidad a las instrucciones que para el efecto imparta el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.</li> <li>d. Adoptar medidas de control orientadas a detectar y prevenir el lavado de activos y la financiación del terrorismo, de conformidad con el artículo 8 de la presente Ley.</li> <li>e. Registrarse en el RUPIC ante la Cámara de Comercio de su domicilio principal indicando la(s) PIC de la que es titular, el dominio web y la información que determine el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.</li> <li>f. Reportar a la Unidad de Información y Análisis Financiero la información que de manera general o particular le sea requerida, en los términos de la Ley 526 de 1999, y aquellas que le modifiquen, y deberán reportar las operaciones inusuales o sospechosas.</li> <li>g. Dar cumplimiento a las normas de protección de datos personales contenidas en la Ley 1581 de 2012 y disposiciones complementarias.</li> <li>h. Implementar medidas de Conocimiento del Cliente y de Debida Diligencia de Cliente.</li> <li>i. Contar con un Manual de Operaciones para el funcionamiento de las PIC que administre, aprobado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones.</li> </ul> <p><b>Parágrafo.</b> El régimen sancionatorio aplicable para quienes incumplan con los requisitos contemplados en el presente artículo corresponde al dispuesto en el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009, sin perjuicio de las sanciones que pueden ser impuestas por la infracción de otros regímenes legales.</p> <p><b>Artículo 5º. Divulgación de información sobre riesgos.</b> Los prestadores de servicios de plataformas de intercambio de Criptoactivos, al momento de establecer relación contractual con los Consumidores, deben revelar en forma clara y escrita, en idioma español, todos los riesgos materiales asociados con sus servicios y con los Criptoactivos en general, incluyendo como mínimo lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Los Criptoactivos no son considerados moneda de curso legal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>b. Las transacciones con Criptoactivos son irreversibles, y en consecuencia, las pérdidas derivadas a sus operaciones, no son recuperables.</li> <li>c. Las transacciones con Criptoactivos únicamente se consideran efectuadas cuando estas han quedado anotadas en un registro público, que no necesariamente coinciden con la fecha y hora en que el Consumidor inicie la transacción.</li> <li>d. El valor de los Criptoactivos depende de la oferta y demanda en el mercado de cada tipo de criptoactivo. La volatilidad e imprevisibilidad del precio de los distintos Criptoactivos pueden resultar en ganancias o pérdidas significativas, parciales o totales, en cualquier periodo de tiempo determinado.</li> <li>e. Las funciones de supervisión estatal ejercidas por las autoridades sobre los intervinientes en la operación a través de las plataformas, no implican certificación o garantía sobre los riesgos inherentes a las operaciones con Criptoactivos incluidas en el presente artículo, ni sobre la solvencia o validación de los distintos intervinientes en la operación.</li> </ul> <p><b>Parágrafo:</b> Los prestadores de servicios de plataformas de intercambio deberán dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en el artículo 50 de la Ley 1480 de 2011, en lo que resulte aplicable a las operaciones de Intercambio de Criptoactivos.</p> <p><b>Artículo 6º. Registro Único de Plataformas de Intercambio de Criptoactivos (RUPIC).</b> Créase el Registro Único de Plataformas de Intercambio de Criptoactivos (RUPIC), el cual tiene por objeto inscribir a los prestadores de servicios de plataformas de Intercambio de Criptoactivos y a todas las PIC que presten los servicios establecidos en el artículo 2 de la presente ley.</p> <p><b>Artículo 7º. Competencia de las Cámaras de Comercio.</b> El Registro Único de Plataformas de Intercambio de Criptoactivos (RUPIC) será administrado por las Cámaras de Comercio quienes llevarán el registro de los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones determinará la información que debe registrarse en el RUPIC.</p> <p><b>Parágrafo:</b> Para el registro de un Prestador de Servicios de Intercambio de Criptoactivos en el RUPIC, el solicitante debe cancelar el valor de la tarifa de registro en la Cámara de Comercio de su domicilio principal.</p> <p><b>Artículo 8º. Sistema de detección y prevención.</b> Los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos deben adoptar medidas para detectar y prevenir</p>

actividades delictivas. Para este objeto, los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos deben adoptar unos Sistemas de Administración de Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (SARLAFT), en consonancia con los criterios y parámetros mínimos exigidos en el literal e) del numeral 2 del artículo 102 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y con las principales recomendaciones internacionales.

**Parágrafo:** El Gobierno Nacional reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley.

**Artículo 9º. Limitaciones.** Los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos tienen prohibido:

- a. Ofrecer o pagar a los consumidores intereses o cualquier otro rendimiento o beneficio monetario por el saldo que estos acumulen en el tiempo o mantengan o por cualquier operación directa o indirectamente relacionada con el o intercambio que realicen con los criptoactivos.
- b. Transferir a cualquier título, prestar o gravar los Criptoactivos o cualquier otro recurso de propiedad de los consumidores, almacenado por el Prestador de Servicios de Intercambio de Criptoactivos, sin que medie autorización expresa del consumidor.
- c. Desarrollar toda clase de actividad comercial de mercadeo en red o multinivel con criptoactivos, así como la intermediación financiera de los mismos. Igualmente, los administradores o prestadores de servicios de plataformas de intercambio de criptoactivos no podrán permitir que en sus plataformas se lleve a cabo la distribución mercantil de criptoactivos mediante actividades de mercadeo en red o multinivel o similares.
- d. Abstenerse de realizar cualquier conducta que lleve a la captación masiva y habitual del público que implique adicionalmente la ausencia de contraprestación en bienes o servicios presentes o futuros que la justifiquen o, aun existiendo tal contraprestación, no cuente con explicación financiera razonable.

**Artículo 10º. Programa.** Los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos deben establecer y mantener un programa de seguridad informática que garantice la disponibilidad y funcionalidad de los sistemas informáticos utilizados en la prestación de los Servicios de Intercambio de Criptoactivos, protegiendo los sistemas y los datos almacenados en estos del acceso no autorizado, uso o

manipulación indebida. La política de seguridad informática debe abordar, como mínimo, lo siguiente:

- a. Seguridad de la información y de los sistemas informáticos.
- b. Controles de Acceso.
- c. Privacidad de la información y protección de datos personales en los términos de la Ley 1581 de 2012 y sus disposiciones complementarias.
- d. Planeación de capacidad y rendimiento.
- e. Control y monitoreo de los cambios implementados en los servicios prestados por los proveedores, si resulta aplicable.

**Parágrafo:** El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones reglamentará la materia en el término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.

**Artículo 11º. Informes.** Los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos deben presentar al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, un informe anual evaluando la disponibilidad, funcionalidad e integridad de los sistemas informáticos utilizados para la prestación de los Servicios de Intercambio de Criptoactivos, identificando los riesgos informáticos relevantes y evaluando la política de seguridad informática del Prestador de Servicios de Intercambio de Criptoactivos

**Artículo 12º. Manual de Operaciones.** Los Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos deben contar con un manual de operaciones en el cual se establezcan las normas de funcionamiento de la PIC de la que es administrador. Este manual debe contemplar como mínimo lo siguiente:

- a. Proceso de verificación de consumidores.
- b. Proceso de verificación y aprobación de depósitos y retiros.
- c. Canales de Atención y comunicación de los consumidores.
- d. Criterios para determinar los Criptoactivos disponibles para los consumidores en la PIC.


**Parágrafo:** El Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones contará con un término de dos (2) meses para decidir sobre la aprobación del manual.

**Artículo 13º. Inspección, Vigilancia y Control del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.** Corresponde al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ejercer la inspección, vigilancia y control sobre los

Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos, sin perjuicio de las competencias atribuidas por ley a otras autoridades.

**Artículo 14º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

  
**MAURICIO TORO ORJUELA**  
Representante a la Cámara

  
**RODRIGO ARTURO ROJAS**  
Representante a la Cámara


 CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL  
 El día 27 de Julio del año 2021  
 Ha sido presentado en este despacho el  
 Proyecto de Ley X Acto Legislativo  
 No. 139 Con su correspondiente  
 Informe de Motivos, suscrito Por:  
HR Mauricio Toro Orjuela  
HR Rodrigo Rojas Lara  
  
 SECRETARIO GENERAL

Proyecto de Ley No. 139 de 2021

**Por la cual se regulan los Servicios de Intercambio de Criptoactivos ofrecidos a través de las Plataformas de Intercambio de Criptoactivos**

**Exposición de Motivos**

**Generalidades**

El presente proyecto de ley "Por el cual se regulan los Servicios de Intercambio de Criptoactivos ofrecidos a través de las Plataformas de Intercambio de Criptoactivos" propone establecer un marco normativo y regulatorio en Colombia que pretende definir y regular los servicios de intercambio de criptoactivos. Esto con el fin de solventar un vacío jurídico alrededor de estas transacciones, que promueva mercados que se desarrollan a partir de la cuarta revolución industrial y que permita prevenir el uso malintencionado de estas transacciones digitales y la financiación de actividades ilícitas.

**1. Criptoactivos**

La cuarta revolución industrial ha implicado cambios estructurales en la economía mundial; los avances en materia de desarrollo e innovaciones tecnológicas han dado paso a la emergencia de novedosos medios digitales de intercambio de activos, bienes y servicios. La oferta, demanda, y los respectivos medios de pago de estos bienes y servicios, han tenido un cambio estructural a partir del desarrollo de nuevas tecnologías. Tal es el caso de los esquemas digitales denominados Criptoactivos (CA), que, operados por agentes privados, permiten transferencias de activos e información a partir de un registro público sincronizado y compartido entre todos los usuarios de dicho esquema, descentralizando la emisión, el registro, la compensación y la liquidación. A esto último se le denomina Tecnología de Registros Distribuidos o DLT por sus siglas en inglés.

Estos activos son almacenados en cualquier dispositivo digital, y pueden ser transferidos de forma rápida a través de internet con alcance global. De igual manera, estos activos son válidos como medio de pago, depósito de valor y unidad de cuenta, pese a que carecen de otros atributos para ser catalogados como moneda. Su control, emisión, registro y seguimiento es ajeno a cualquier tipo de control gubernamental.

A partir de este desarrollo tecnológico se ha creado un mercado de servicios de intercambio, de casas de cambio, custodia y negociación para sus clientes, así como la emisión y negociación de derivados financieros sobre criptoactivos, entre otros.



El mercado de criptoactivos ha presentado altos niveles de crecimiento y volatilidad en los últimos 24 meses; se evidencia un aumento significativo en los volúmenes de negociación, precio y capitalización bursátil a partir de abril de 2017, alcanzando en diciembre de 2017 los mayores niveles en precio, cuando el valor unitario casi alcanzó los 20 mil dólares, capitalización bursátil que llegó a los 320 billones de dólares y aumento en el volumen de negociación hasta los 16 Billones de dólares diarios. A partir de la misma fecha se presentan los altos niveles de volatilidad mencionados, con caída a diciembre de 2018 de un 80% en el precio, 78% en la capitalización bursátil y del 77% en los volúmenes de negociación<sup>1</sup>.

Según el Banco de la República, que cita al Banco de Pagos Internacionales y los estudios de Carstens (2018) y Shin (2018) y como se mencionó anteriormente, aunque estos activos se presentan con capacidad de satisfacer funciones de medio de pago, depósito de valor y unidad de cuenta, en la práctica no cumplen con las características de la moneda de curso legal.

<sup>1</sup> <https://comunicacion.comercioexterior/banrep/centros>

Para el caso colombiano, son varias las fuentes informativas que indican que Colombia posee una posición relevante a nivel regional y mundial en cuanto a operaciones asociadas por CA. Según la BBC, las transacciones hechas con CA crecieron un 1200% en Colombia durante 2017, y de acuerdo a este mismo escalafón, nuestro país se encuentra en el tercer lugar sólo detrás de China y Nigeria en términos de cambios en la moneda local por bitcoins y viceversa<sup>2</sup>.

El siguiente gráfico, evidencia el crecimiento de dichas transacciones en pesos colombianos, que hoy en día puede llegar a los 9 mil millones de pesos diarios.



Coin Dance, Local Bitcoins volume in COP

Por otra parte, para el año 2018, de acuerdo a los datos del sistema de manejo descentralizado de datos Blockchain, Colombia ocupó el segundo lugar, después de Argentina en el mayor volumen de operación de las cadenas de bloques en Latinoamérica, es decir los registros informáticos de los criptoactivos. En suma, otras fuentes provenientes de distintos portales y otras plataformas de intercambio aseguran que Colombia fue el país que más comerció con la moneda digital Bitcoin,

<sup>2</sup> Murawski, G. (2018, 06 de Marzo). Cómo Colombia se convirtió en el país de América Latina en el que más crece la criptomoneda de Bitcoin. BBC. Recuperado de <https://www.bbc.com/tecnologia/bloques/comercio-internacional-articulo-43143363>

pues registró el número de mayor volumen de operaciones de compra y venta relacionadas con dicha moneda.

**Necesidad de regulación**

La emergencia de dichos activos digitales, especialmente como se evidenció en el caso colombiano, crea la necesidad de introducir un marco normativo y regulatorio para blindar de derechos y obligaciones a todos los agentes involucrados en estas transacciones, en los que se prevenga el lavado de activos y la financiación del terrorismo, y se procure por la legalidad en las transacciones.

Actualmente, para el caso colombiano, no existe una normatividad orientada a regular estos servicios de intercambio, así como tampoco en lo relacionado a su organización, funcionamiento y operación, ni lo concerniente a la protección, los derechos y deberes de consumidores, inversionistas y prestadores de servicios involucrados en estas plataformas, vacío normativo que en parte, soluciona el presente proyecto de ley.

Este vacío, crea un escenario de incertidumbre, pues la ausencia de un marco normativo y regulatorio de estas plataformas digitales da paso a situaciones adversas como su uso indebido para actividades con fines ilícitos, la desprotección al consumidor, la falta de confiabilidad, y la pérdida de potenciales beneficios a nivel económico, financiero y de innovación.

El primero, es uno de los puntos más susceptibles y controvertidos que ha motivado a varios gobiernos a establecer marcos regulatorios alrededor de estas plataformas digitales, y es el alto riesgo de propensión de dichas plataformas de intercambio de activos para ser usados con fines ilícitos y criminales, como la evasión de impuestos, las actividades derivadas al lavado de activos y la financiación del terrorismo. Este proyecto de ley, en su artículo 17 y 18, establece unos lineamientos generales sobre cómo los prestadores de servicios deberán establecer mecanismos de prevención que mitiguen el uso de sus productos y servicios con fines ilícitos, además el proyecto de ley incluye otros dos acápite concernientes a la seguridad informática y lo relacionado a la inspección y vigilancia de autoridades de control, los cuales se mencionan en el capítulo 7 y 8 del presente proyecto de ley.

Por otro lado, un aspecto también relevante es la protección al consumidor; pues es uno de los puntos que más genera incertidumbre y desconfianza en el mercado de CA.

Precisamente, el marco normativo que se dictamina en este proyecto de ley, regula la relación comercial entre el prestador de servicios de plataformas de intercambio de CA y sus clientes, relación que se circunscribe en lo que dictamina la Ley 1480 de 2011 referente al Estatuto del consumidor. La protección al consumidor es fundamental, en tanto a que proteja al consumidor frente a esquemas fraudulentos y otro tipo de riesgos que pueden presentarse al utilizar este tipo de activos de manera desregulada.

Otro punto clave por mencionar, que está relacionado con la ya mencionada protección al consumidor, es la falta de confiabilidad que presentan estas divisas digitales, por su vulnerabilidad en el posible uso para actividades ilícitas y la ausencia de una normatividad que respalde la perdurabilidad de sus atributos como medio de pago, como lo ha precisado el Banco de la República (2018). Todas estas condiciones se dan precisamente por la ausencia de un marco institucional definido que respalde su funcionamiento y perdurabilidad como medio de pago, como con el que cuentan las divisas normales emitidas por los gobiernos y sus respectivos bancos centrales. Este proyecto de ley le otorgaría al mercado de CA ese aspecto faltante de confiabilidad, que favorece tanto a los usuarios como a los inversionistas, así como potencializa futuras inversiones de diversos sectores en compañías de CA digitales, le da una garantía de transparencia y un cierto grado de legitimidad. Todo lo anterior generaría una ventana de oportunidad beneficiosa para el entorno financiero, tecnológico y de innovación del país e impulsaría el uso de tecnología blockchain, claves para no quedar rezagados nuevamente como país frente a los desarrollos tecnológicos mundiales.

Por otra parte, y para evidenciar la escalada relevancia que han cobrado estas transacciones digitales, el Consejo Técnico de Contaduría Pública se refirió a través del concepto 472 de 2018 sobre el tratamiento contable que se le debe dar a los CA. El consejo asegura que si bien, los CA no son monedas, son activos que deben ser incluidos en los estados financieros de las empresas como unidad de cuenta separada, y pese a que no existe ninguna categoría de activos adecuada para categorizar estas monedas, no descarta que las Normas Internacionales de Información Financiera-NIIF establezcan alguna en el futuro. En ese sentido, el proyecto de ley determina en el artículo 5 y el capítulo 1 que estos activos deben seguir los parámetros de la sección 18 de las ya mencionadas NIIF para pymes para activos intangibles diferentes a la plusvalía.

Al revisar la experiencia internacional, pese a que no existe un consenso generalizado sobre la naturaleza de los cripto activos, ni algún tipo de gobernanza o declaración por parte de organizaciones o foros internacionales al respecto<sup>9</sup>, son varios los gobiernos que han optado por establecer marcos regulatorios entorno a los CA, pues valoran las oportunidades y potenciales de de crecimiento e innovación que estos mercados digitales representan. Entre los países de referencia en regulación de cripto activos sobresale Canadá, Estados Unidos, Francia, Alemania, Finlandia entre otros.

Suiza por su parte, es un caso referente a nivel mundial, pues fue capaz, desde 2014, de responder al escalamiento progresivo de los CA y de compañías y startups relacionadas que progresivamente se fueron localizando allí, las cuales, sumadas a la regulación, han generado un entorno dinámico y confiable que ha potencializado el ecosistema financiero e innovador de Suiza.

Cordialmente,



**MAURICIO TORO ORJUELA**  
Representante a la Cámara



**RODRIGO ARTURO ROJAS**  
Representante a la Cámara

El G20 y la Unión Europea han mantenido amplias intenciones de impulsar un debate alrededor de la regulación internacional de los criptomonedas. Por su parte, siete (7) miembros de la Unión Europea firmaron una declaración conjunta para promover el uso de la tecnología de criptoactivos como herramienta para ofrecer servicios gubernamentales y desarrollar la economía de la región.

**CONTENIDO**

Gaceta número 990 - Jueves, 12 de agosto de 2021  
**CÁMARA DE REPRESENTANTES**  
**PROYECTOS DE LEY** **Págs.**

Proyecto de ley número 059 de 2021 Cámara, por medio del cual se dictan normas tendientes a garantizar la efectiva legalización y formalización minera y se establecen otras disposiciones..... 1

Proyecto de ley número 139 de 2021 Cámara, por la cual se regulan los Servicios de Intercambio de Criptoactivos ofrecidos a través de las Plataformas de Intercambio de Criptoactivos..... 4