


Bogotá, D. C., 30 de mayo de 2023

Honorable Representante  
Luvi Katherine Miranda Peña  
Presidenta Comisión Tercera  
Cámara de Representantes  
Ciudad

 <b>COMISIÓN TERCERA CAMARA DE REPRESENTANTES</b>	
Recibido Por:	<u>Laeth Ayala</u>
Fecha:	<u>30 Mayo 23</u>
Hora:	<u>4:35 P.M.</u>
Número de Radicado:	<u>7386</u>

Asunto: Informe de ponencia para primer debate proyecto de ley No. 401 de 2023 Cámara,  
*“Por medio del cual se promueve la competencia justa en el sector financiero y se dictan otras disposiciones”.*

Teniendo en cuenta la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 5 de 1992, a continuación, los suscritos Representantes rendimos el informe de ponencia para primer debate proyecto de ley No. 401 de 2023 Cámara, “Por medio del cual se promueve la competencia justa en el sector financiero y se dictan otras disposiciones”.

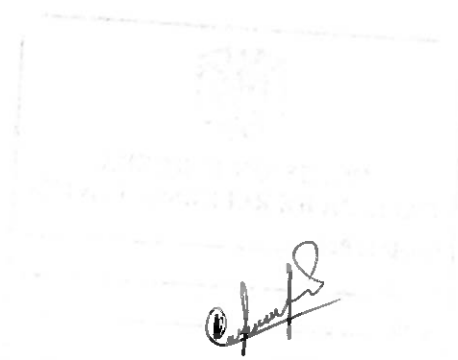
1. Antecedentes.
2. Competencia.
3. Objeto y Justificación del Proyecto.
4. Exposición de motivos.
5. Impacto fiscal.
6. Pliego de modificaciones.
7. Proposición.

Cordialmente,



**JOSE ALBERTO TEJADA ECHEVERRI**

Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente



---

**ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA**

Representante a la Cámara

Coordinador Ponente

---

**WÍLDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ**

Representante a la Cámara

Ponente

---

**WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT**

Representante a la Cámara

Ponente

## 1. Antecedentes

El proyecto de ley fue radicado por el Representante David Alejandro Toro Ramírez el 19 de abril de 2023 y apoyado por los siguientes senadores y representantes que firman:

Senadores	Álex Xavier Flórez Hernández Gloria Inés Flórez Schneider Yuly Esmeralda Hernández Silva
Representantes	John Jairo González Agudelo Heráclito Landinez Suárez Mary Anne Andrea Perdomo Gutiérrez Carmen Felisa Ramírez Boscán

## 2. Competencia

El proyecto de ley se encuentra bajo los lineamientos de los artículos 150, 154, 157 y 158 de la Constitución Política de Colombia, relacionados con las competencias del Congreso, el origen de las leyes, la publicación oficial y la unidad de materia.

## 3. Objeto y Justificación del Proyecto

El objeto del proyecto de ley es brindar condiciones de igualdad y libertad de competencia a todas las entidades del sector financiero y de esta manera ampliar el rango de instituciones en las cuales las entidades territoriales y las entidades descentralizadas del orden territorial puedan invertir sus excedentes de liquidez, teniendo en cuenta que actualmente pueden hacerlo en títulos de tesorería del mercado primario ante la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional o en el mercado secundario en condiciones de mercado, o en certificados de depósitos a término, depósitos a cuenta corriente, de ahorro o a término en condiciones de mercado en establecimientos bancarios o en las entidades con regímenes especiales contempladas en la parte décima del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, para que no sean exclusivamente establecimientos bancarios sino cualquier entidad vigilada por la Superintendencia Financiera que cumpla con los requisitos establecidos por la ley.

#### **4. Exposición de motivos**

Marco Normativo

Constitución Política de Colombia

Respecto al manejo de los recursos por parte de las entidades territoriales, el artículo 287 de la Constitución dice lo siguiente:

Artículo 287°. Las entidades territoriales gozan de autonomía en la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

El numeral 3 indica que las entidades territoriales tienen derecho sobre la administración de sus recursos, lo que incluye los excedentes de liquidez.

Se debe mencionar, también, el artículo 333 sobre la actividad económica en el país:

Artículo 333°. 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. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

Y, el artículo 335 sobre el sistema financiero:

Artículo 335°. 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 sólo 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.

Por su parte los artículos 1 y 2 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, Ley 663 de 1993 establecen la estructura del sistema financiero en Colombia, dejando claro la multiplicidad de actores que hacen parte de este:

Artículo 1°. Estructura general. El sistema financiero y asegurador se encuentra conformado de la siguiente manera:

- a. Establecimientos de crédito.
- b. Sociedades de servicios financieros.
- c. Sociedades de capitalización.
- d. Entidades aseguradoras.
- e. Intermediarios de seguros y reaseguros

Artículo 2°. Establecimientos de crédito. Los establecimientos de crédito comprenden las siguientes clases de instituciones financieras: establecimientos bancarios, corporaciones financieras, corporaciones de ahorro y vivienda, compañías de financiamiento comercial y cooperativas financieras.

Ley 819 de 2013

La Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia y se dictan otras disposiciones”, establece en su artículo 17 que los excedentes transitorios de liquidez de las entidades territoriales deberán ser invertidos en Títulos de Deuda Pública Interna de la Nación o en títulos que cuenten con una alta calificación de riesgo crediticio o que sean depositados en entidades financieras calificadas como de bajo riesgo crediticio.

Decreto 1525 de 2008:

Estipula en el artículo 49 que los excedentes de liquidez de las entidades territoriales y de

las entidades descentralizadas del orden territorial podrán ser invertidos en títulos de tesorería del mercado primario ante la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional o en el mercado secundario en condiciones de mercado, o en certificados de depósitos a término, depósitos a cuenta corriente, de ahorro o a término en condiciones de mercado en establecimientos bancarios vigilados por la Superintendencia Financiera o en las entidades con regímenes especiales contempladas en la parte décima del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

El párrafo primero del artículo 49 establece que los establecimientos bancarios deberán contar con las siguientes calificaciones de riesgo para poder recibir los recursos de inversión:

- Para el caso de las inversiones con un plazo igual o inferior a un (1) año, deberán contar con una calificación vigente correspondiente a la máxima categoría para el corto plazo de acuerdo a las escalas usadas por las sociedades calificadoras de riesgo, y como mínimo con la segunda mejor calificación vigente para el largo plazo usada por las calificadoras de riesgo.
- Para el caso de las inversiones con un plazo superior a un (1) año, el establecimiento bancario deberá contar con la máxima calificación vigente para el largo plazo y la máxima calificación vigente para el corto plazo.

De acuerdo a lo establecido en el párrafo, cuando se trate de inversiones iguales o inferiores a un año los establecimientos bancarios deberán contar con una calificación vigente de grado BRC 1+, F1+, VR1+ o su equivalente para el corto plazo y de grado AA para el largo plazo. Cuando sean inversiones superiores a un año, la calificación vigente para el largo plazo deberá ser de grado AAA, y para el corto plazo de BRC 1+, F1+, VR1+.

El Decreto, además, define en su artículo 55 a los excedentes de liquidez como “[...] todos aquellos recursos que de manera inmediata no se destinen al desarrollo de las actividades que constituye el objeto de las entidades a que se refieren los mencionados capítulos”, esto es, las entidades territoriales y las entidades descentralizadas del orden territorial. Así, se entiende que los excedentes de liquidez son los recursos con los que dispone la entidad y que no están siendo utilizados para cumplir con la misionalidad de la entidad.

## Decreto 1068 de 2015

Es el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, el cual compila toda la normativa que rige el sector. El artículo 2.3.3.5.1 *ibídem* estipula que, en función de lo establecido por el artículo 17 de la Ley 819 de 2013, las inversiones que podrán hacer las entidades territoriales y las entidades descentralizadas del orden territorial con los excedentes de liquidez, podrán ser en títulos de tesorería del mercado primario ante la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional o en el mercado secundario en condiciones de mercado, o en certificados de depósitos a término, depósitos a cuenta corriente, de ahorro o a término en condiciones de mercado en establecimientos bancarios vigilados por la Superintendencia Financiera o en las entidades con regímenes especiales contempladas en la parte décima del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

En el párrafo primero del artículo 2.3.3.5.1 establece los requisitos que deben cumplir los establecimientos bancarios vigilados por la Superintendencia Financiera.

Al revisar el marco normativo es posible identificar que la Ley 819 de 2003, frente a la inversión de los excedentes de liquidez que pueden hacer los entes territoriales, se hace referencia a entidades financieras, sin limitar estas operaciones a entidades bancarias; en este sentido, el proyecto de ley busca generar disposiciones acordes y coherentes con el marco normativo vigente, además de brindar las mismas condiciones de igualdad y libertad de competencia a todas las entidades del sector financiero.

Por último, la Ley 155 de 1959 “Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre prácticas comerciales restrictivas”, la Ley 1340 de 2009 “Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia” y las disposiciones constitucionales de los artículos 88 y 333, establecen el marco de la libre competencia económica en nuestro país, lo que genera igualdad de condiciones para el sector económico, democracia, bienestar para el consumidor, mayor variedad de servicios y productos y mejores precios u ofertas, mayor eficiencia y productividad, lo que indefectiblemente se traduce en un mayor desarrollo económico para nuestro país.

## Ley 1753 de 2015

Con la derogación del artículo 140 de la Ley 1753 de 2015, se va a permitir que puedan ser destinatarios de los beneficios otorgados en el Proyecto de Ley 401 de 2023 Cámara los

Institutos Financieros de Fomento y Desarrollo Territorial, los cuales a su vez deben ser poseedores de dos requisitos fundamentales: como primera medida que tengan una excelente calificación crediticia, y como segunda condición que se sean vigilados por la Superintendencia Financiera. Ello debido a que dichos establecimientos públicos de fomento y desarrollo se constituyen en un importante aliado para la ejecución y coadyuvancia de los proyectos que pretenden desarrollar las entidades territoriales, a tal punto que se han convertido en importantes motores para el desarrollo de diversos departamentos y municipios del país, que carecen de la capacidad económica que les permita liderar planes de enorme envergadura.

#### Marco contextual

En cumplimiento de las disposiciones constitucionales es clara la necesidad de brindar condiciones de igualdad y libertad de competencia a todas las entidades del sector financiero, lo que deriva en la ampliación de la de organizaciones financieras en las que las entidades territoriales y las entidades descentralizadas del orden territorial puedan invertir sus excedentes de liquidez que se ve fundamentada en dos motivos principales:

Primero, en el principio de la libre competencia como uno de los principios rectores de la economía colombiana, toda vez que condiciones de igualdad en la competencia derivan en bienestar para los consumidores, para el sector económico y en general impulsa un mayor desarrollo económico a nivel nacional.

En este sentido al limitar la oferta de productos financieros al sector público a un solo tipo de organización vigilada por la Superintendencia Financiera, como lo son los establecimientos bancarios, se está impidiendo que otras organizaciones vigiladas por la misma Superintendencia Financiera puedan competir con sus productos y servicios ante los entes territoriales que decidan invertir sus excedentes de liquidez, sin considerar que las demás entidades financieras también pueden cumplir con los mismos requisitos de clasificación exigidos a los establecimientos bancarios.

Segundo, porque teniendo en cuenta que existen dentro de las organizaciones vigiladas por la Superintendencia Financiera algunas cuyo modelo empresarial está sustentado en el acceso a productos de ahorro y crédito a personas de escasos recursos, permitiría que todas las entidades financieras puedan ofrecer sus servicios y productos en igualdad de condiciones posibilitando que puedan acceder a los recursos provenientes de los excedentes de liquidez



de las entidades territoriales, lo que puede contribuir a generar una solución efectiva al problema del llamado “gota a gota”, esto es, créditos ilegales realizados por organizaciones criminales que cobran una altísima tasa de interés y ejercen amenazas y violencia ante la imposibilidad de pago de quienes han solicitado el préstamo.

El “gota a gota”, tipificado en el artículo 355 del Código Penal como el delito de usura, corresponde a una actividad criminal en la que se generan préstamos informales con tasas de interés entre el 10% y el 30% mensual, generalmente a microempresarios y personas de escasos recursos.

Si bien no existe una información precisa de cuántas personas tienen un crédito por medio del “gota a gota”, de acuerdo a una investigación realizada en el 2019 por la Universidad Central<sup>1</sup>, el movimiento diario de dinero por causa del gota a gota puede ser de hasta \$2.800 millones. Además, de acuerdo al estudio, los departamentos en los que mayor cantidad de créditos ilegales se presentaron fueron: Antioquia (10,37%), Nariño (8,41%), Cundinamarca (7,23%), Boyacá (7,09%) y Valle del Cauca (6%).

Connectas, plataforma periodística de Latinoamérica, realizó en alianza con el Diario El País de Cali una extensa investigación sobre el fenómeno del “gota a gota” en Colombia y el resto del continente<sup>2</sup>. De acuerdo al trabajo periodístico realizado, afirman que en el país los créditos informales normalmente oscilan entre \$100.000 y \$2.000.000 de pesos, siendo los principales acreedores vendedores ambulantes, amas de casa, transportistas y pequeños comerciantes.

Es, además, un negocio controlado principalmente por grupos criminales herederos de los carteles del narcotráfico de los 90 e inicios de los 2000, como el Clan del Golfo y “Los Caparros”, puesto que se presenta como un mecanismo para el lavado de activos, al ser invertido el dinero prestado en negocios legítimos.

Por otra parte, el DANE reportó en su Encuesta de Micronegocios del 2022 que entre el 2019 y el 2021 el “gota a gota” pasó de ser la fuente de crédito del 13,9% de los micronegocios del país al 24,4%, mientras que las instituciones financieras reguladas disminuyeron del 72,2% al 52,8%<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> <https://conexioncapital.co/prestamos-gota-a-gota-mueven-2800-millones-dia-colombia/>

<sup>2</sup> <https://www.connectas.org/especiales/gota-gota-america-latina/index.html>

<sup>3</sup> <https://forbes.co/2022/06/09/editors-picks/el-drama-del-gota-a-gota-un-arma-de-doble-filo>

Por un lado, queda claro que uno de los impactos más nocivos de la pandemia para los micronegocios del país fue que los obligó a recurrir al “gota a gota” como vía de acceso a crédito teniendo en cuenta la afectación en sus actividades que implicó la cuarentena. Por otra parte, que, en un contexto de reactivación económica, en el cual las microempresas ven dificultado el acceso a crédito en entidades bancarias al ser considerados como sujetos de alto riesgo, es necesario fortalecer otras entidades financieras reguladas por la Superintendencia Financiera cuyo objeto y misionalidad están en línea con ofrecer posibilidades de financiación a personas que no califican para los productos financieros de la banca tradicional.

Uno de los principales objetivos consiste en mejorar las posibilidades de competencia de instituciones financieras no bancarias, teniendo en cuenta que estas ofrecen productos de crédito y ahorro a personas y micronegocios que por su situación de vulnerabilidad económica no pueden tener acceso a los productos de la banca tradicional.

Es necesario traer a colación el documento técnico presentado por la Auditoría General de la República sobre la ejecución presupuestal y manejo de excedentes de liquidez a diciembre 31 de 2017<sup>4</sup>. De acuerdo a la AGR, para la vigencia 2017, los excedentes de liquidez de las entidades territoriales fueron de \$22.286.377,44 millones, es decir, aproximadamente \$22,29 billones de pesos. La distribución de la inversión de dichos recursos se dio de la siguiente forma:

**TABLA 7**  
**ENTIDADES TERRITORIALES**  
**SALDOS EN CUENTA CONTABLE DE EFECTIVO A 31/12/2017**

Cifras en millones

CÓDIGO CONTABLE	CUENTAS	ENTIDAD TERRITORIAL		TOTAL	% PART.
		Departamentos	Municipios		
1.1.05	Caja	\$3.368,61	\$19.641,26	\$23.010,19	0,10%
1.1.10.05	Cuentas Corrientes	\$2.721.525,53	\$4.027.274,57	\$6.748.800,10	30,28%
1.1.10.06	Cuentas de ahorro	\$5.376.805,08	\$9.144.590,50	\$14.521.395,58	65,16%
1.1.10.08	CDT	\$2.322,25	\$55.423,96	\$57.746,21	0,26%
1.1.10.09	Depósitos Simples	\$0,00	\$2.365,29	\$2.365,29	0,01%
1.1.10.11	Depósitos en el Exterior	\$5.072,43	\$0,00	\$5.072,43	0,02%
1.1.10.12	Depósitos Remunerados	\$0,00	\$28.063,45	\$28.063,45	0,13%
1.1.10.13	Depósitos para Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso	\$0,00	\$42.065,05	\$42.065,50	0,19%
1.1.10.15	Cuenta Especial	\$313.466,02	\$332.390,69	\$645.856,71	2,90%
1.1.10.90	Otros Depósitos en Instituciones Financieras	\$8.575,54	\$80.412,82	\$88.988,37	0,40%
1.1.20	Fondos en Tránsito	\$85.403,28	\$37.610,33	\$123.013,61	0,55%
<b>1.1</b>	<b>TOTAL EFECTIVO</b>	<b>\$8.516.538,74</b>	<b>\$13.769.838,70</b>	<b>\$22.286.377,44</b>	<b>100,00%</b>

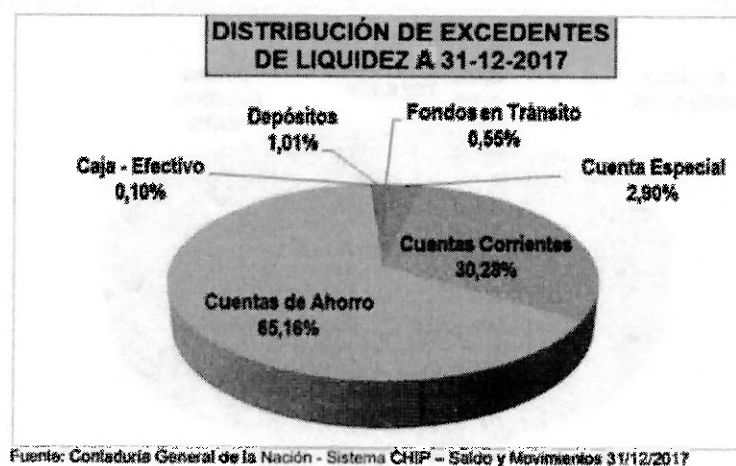
Fuente: Contaduría General de la Nación - Sistema CHIP – Saldo y Movimientos 31/12/2017 – Cuenta Efectivo

<https://www.portafolio.co/negocios/empresas/gota-a-gota-es-casi-el-25-del-credito-entre-microempresas-565190>

<sup>4</sup> [https://www.auditoria.gov.co/documents/20123/167695/AGRest18-Manejo\\_recursos-publicos\\_en\\_tesoreria.pdf/595497bd-8218-d8d6-c829-b42a32584880?t=1563571680307](https://www.auditoria.gov.co/documents/20123/167695/AGRest18-Manejo_recursos-publicos_en_tesoreria.pdf/595497bd-8218-d8d6-c829-b42a32584880?t=1563571680307)

Es posible observar que el 95,44% de las inversiones de los excedentes de liquidez se encontraron en cuentas corrientes (30,28%) y cuentas de ahorro (65,16%), es decir, aproximadamente \$21,270 billones de pesos de excedentes de liquidez de las entidades territoriales fueron invertidos en productos financieros de establecimientos bancarios tal como lo estipula el marco normativo vigente.

Los municipios del país tuvieron para la vigencia 2017 depositados entre cuentas de ahorro y cuentas corriente un total de \$13.171.865,08 millones, para un total en efectivo de \$13.769.838,70 millones, distribuidos de la siguiente manera:

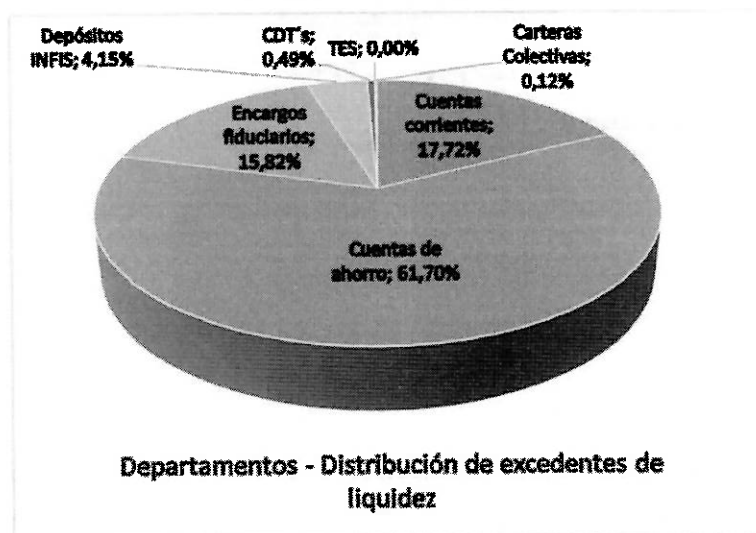


Con el objetivo de contar con cifras actualizadas, se le solicitó al Ministerio de Hacienda, a la Contaduría General de Nación y a la Auditoría General de la Nación un reporte con las inversiones de los excedentes de liquidez de las entidades territoriales para los años 2020, 2021 y 2022.

La subdirección de apoyo al saneamiento fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público otorgó la información correspondiente al año 2020, sobre la colocación de los excedentes de liquidez de los departamentos y las 20 ciudades (capitales y no capitales) con mayor cantidad de excedentes de liquidez. Se debe anotar que, en el caso de los departamentos, el Ministerio afirmó contar con información reportada por 19 de los 32 departamentos.

Así, la inversión de los excedentes de liquidez de los departamentos fue la siguiente:

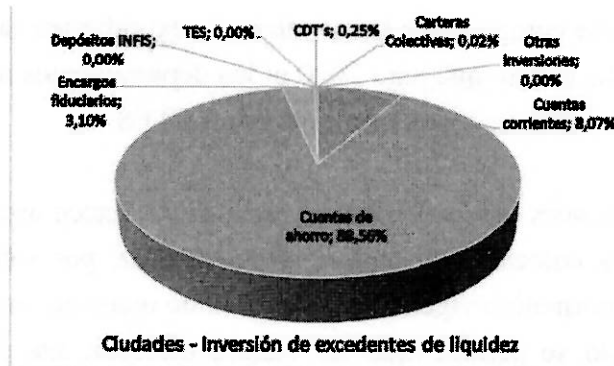
Departamentos - Inversión de excedentes de liquidez 2020		
Tipo de inversión	Recursos	%
Cuentas corrientes	\$ 988.348.655.420,37	17,72%
Cuentas de ahorro	\$ 3.441.028.765.259,68	61,70%
Encargos fiduciarios	\$ 882.044.944.666,59	15,82%
Depósitos INFIS	\$ 231.370.172.551,00	4,15%
CDT's	\$ 27.057.235.065,21	0,49%
TES	\$ -	0,00%
Carteras Colectivas	\$ 6.965.714.802,00	0,12%
<b>Total</b>	<b>\$ 5.576.815.487.764,85</b>	<b>100,00%</b>



Fuente: Elaboración propia del autor del PL401-2023C con base en información del Ministerio de Hacienda.

Para las 20 ciudades con mayor cantidad de excedentes de liquidez, la inversión se dio de la siguiente manera:

Ciudades - Inversión de excedentes de liquidez		
Tipo de inversión	Recursos	%
Cuentas corrientes	\$ 639.756.876.059,88	8,07%
Cuentas de ahorro	\$ 7.016.262.689.464,58	88,56%
Encargos fiduciarios	\$ 245.676.622.110,74	3,10%
Depósitos INFIS	\$ 178.426.896,00	0,00%
CDT's	\$ 19.474.628.936,00	0,25%
TES	\$ -	0,00%
Carteras Colectivas	\$ 1.373.228.040,84	0,02%
Otras inversiones	\$ 141.237.000,00	0,00%
<b>Total</b>	<b>\$ 7.283.106.832.448,16</b>	<b>100,00%</b>



Fuente: Elaboración propia del autor del PL401-2023C con base en información del Ministerio de Hacienda.

La información dada por la Auditoría General de la República para el año 2017, así como la información proporcionada por el Ministerio de Hacienda para el año 2020, demuestra que las entidades territoriales, en especial los municipios, realizan la mayoría de las inversiones de los excedentes de liquidez en productos financieros de establecimientos bancarios, que tal como está establecido actualmente en el marco normativo para la materia.

Llama la atención que los dos productos en los que se deposita la mayor cantidad de excedentes de liquidez, tanto departamentos como ciudades, son las cuentas de ahorro y las cuentas corrientes. En el 2017, los excedentes de liquidez en cuentas de ahorro y cuentas corrientes corresponden al 95,44% del total de recursos. En el año 2020, en los departamentos, se colocó en estos dos tipos de productos el 79,42% del total de recursos, equivalentes a aproximadamente \$4,43 billones de pesos. Para el caso de las 20 ciudades con mayor cantidad de excedentes de liquidez en el 2020, entre cuentas corrientes y cuentas de ahorro se depositó el 96,63% de los recursos.

Estas estadísticas demuestran que las entidades territoriales tienen como opción predilecta para la colocación de los excedentes de liquidez dos productos que pueden ser manejados por otros actores del sistema financiero además de los establecimientos bancarios. Por esta razón, con la iniciativa legislativa se busca que las entidades financieras que ofrezcan dichos productos (además de los otros estipulados por el Decreto 1068 de 2015) puedan competir en igualdad con los establecimientos bancarios, cumpliendo siempre con las mismas condiciones exigidas a los bancos.

Es además notorio que la colocación de excedentes de liquidez en TES, títulos de deuda pública emitidos por el Banco de la República, y en depósitos de los diferentes Institutos de

Fomento y Desarrollo que cumplen con las condiciones exigidas por la ley es mínima. En el caso de los TES, es nula, puesto que para 2020 ni los departamentos ni las 20 ciudades con mayor cantidad de estos recursos los habían invertido en TES.

Teniendo en cuenta entonces que las entidades territoriales hacen uso de los productos del sistema financiero para colocar los excedentes de liquidez, por sobre las otras opciones dispuestas en el marco normativo vigente, no tiene sentido mantener una restricción a la libre competencia donde sólo se permite que los bancos ofrezcan sus productos a los entes territoriales aun cuando dentro del sistema financiero existe una múltiple cantidad de actores que pueden cumplir con las condiciones de aseguramiento del riesgo establecidas en el Decreto 1068 de 2015 y que tienen dentro de su catálogo cuentas corrientes, cuentas de ahorros, CDT's y demás.

En el ejercicio de presentación de esta iniciativa legislativa, se le solicitó concepto a la Federación Colombiana de Municipios, la Federación Nacional de Departamentos y la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales sobre la posibilidad de ampliar la cantidad de actores del sistema financiero que podrían ofrecer productos financieros para la colocación de los excedentes de liquidez de las entidades territoriales.

A la fecha de radicación del proyecto de ley se recibió respuesta de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales y de la Federación Nacional de Departamentos. La primera, con respuesta del 21 de marzo de 2023, remitió un oficio del 2015 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en donde se responde la consulta del entonces Secretario de Hacienda del municipio de Aipe - Huila, sobre si una entidad territorial puede invertir recursos propios en un CDAT de una cooperativa financiera.

La respuesta del Ministerio es que, de acuerdo a la normativa vigente, especialmente el artículo 2.3.3.5.1 del Decreto 1068 de 2015, los excedentes de liquidez sólo pueden ser colocados en establecimientos bancarios.

La Federación Nacional de Departamentos, con respuesta del 5 de abril de 2023, afirma lo siguiente.

“En cuanto al régimen de inversión previsto para las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas, consideramos que al tener los departamentos la posibilidad de invertir en diversas entidades financieras y diversificar su portafolio

de inversiones, pueden mejorar los ingresos para la entidad. Adicionalmente, las condiciones previstas en cuanto a la calificación exigible para las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera, brindan una mayor seguridad en cuanto a la solidez y estabilidad de la entidad en la que se invierte, lo que permite también reducir el riesgo en la inversión de los excedentes de liquidez.”<sup>5</sup>

El concepto dado por la Federación Nacional de Departamentos da cuenta que, desde las entidades territoriales, al menos las departamentales, se considera que existe un beneficio en poder contar con un mayor rango de opciones para la inversión de los excedentes de liquidez, afirmando además que exigir las mismas condiciones que están actualmente estipuladas para los establecimientos bancarios da seguridad a la inversión.

Sumado a lo anterior, presentan las siguientes consideraciones sobre el régimen de inversión actual previsto en el marco normativo colombiano:

“No obstante lo anterior, es importante advertir que este régimen tiene algunas limitantes, pues no ofrece la oportunidad de crecimiento en la captación para los Institutos de Fomento y Desarrollo de las Entidades Territoriales ni para las entidades microfinancieras, dado que el régimen de inversión actual sólo permite invertir en establecimientos bancarios.”<sup>6</sup>

Así, el análisis dado por la Federación Nacional de Municipios va en línea con la problemática identificada en la presente exposición de motivos, esto es, que el marco normativo actual respecto a la inversión de excedentes de liquidez de las entidades territoriales es restrictivo puesto que sólo estipula inversiones en establecimientos bancarios.

Por las razones establecidas, ampliar el rango de organizaciones financieras que puedan ser receptoras de estas inversiones, siempre y cuando cumplan con las mismas condiciones en términos de calificación de riesgo exigidas a los establecimientos bancarios, va en línea con el principio de libertad económica consagrado en nuestra Carta Magna al permitir a entidades financieras no bancarias competir con sus productos con los establecimientos bancarios.

---

<sup>5</sup> Federación Nacional de Departamentos. (2023). Oficio S2023001461 del 5 de abril de 2023.

<sup>6</sup> Ídem.

Además, con el estímulo a la competencia dentro del sistema financiero, se posibilita que las instituciones que ofrecen opciones de crédito a la ciudadanía de bajos recursos, la cual no califica para recibir un préstamo por parte de un banco, puedan ampliar su alcance, mejorar sus condiciones y ser un apoyo fundamental para el financiamiento de iniciativas de la economía popular y solidaria.

La presente iniciativa está completamente alineada con los principios establecidos por el artículo 333 de la Constitución Política de Colombia, el cual consigna que la libre competencia económica es un derecho y que el Estado fortalecerá las organizaciones solidarias. Con el proyecto de ley, se cumple estos dos propósitos puesto que se establece una medida que va a permitir que entidades financieras puedan competir con la banca tradicional, puedan ofertar sus productos a las entidades territoriales para que estas decidan si desean invertir sus recursos en dichas entidades. Además, al hacer parte del sector financiero entidades que son formas de organizaciones solidarias, como las cooperativas financieras, se cumple con la disposición de que el Estado fortalecerá este tipo de organizaciones, recordando que la Ley 819 de 2003 establece en el artículo 17 que los excedentes de liquidez podrán ser invertidos en entidades financieras, lo que debería incluir a las cooperativas financieras y otras entidades financieras no bancarias.

## **5. Impacto Fiscal**

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 estipula que se debe explicitar en la exposición de motivos de toda iniciativa legislativa el impacto fiscal que esta pueda tener. Ahora bien, el presente proyecto de ley no genera costos fiscales al Presupuesto General de la Nación ni a los presupuestos de las entidades territoriales al no contener ninguna medida que implique la ordenanza de gastos.

Sin perjuicio de lo anterior, se trae a colación lo dicho sobre la materia por la Corte Constitucional. La Sentencia C-502 de 2007 expresó que los requisitos establecidos en el artículo se constituyen como instrumentos de racionalización de la actividad legislativa, pero que no pueden limitar el ejercicio de la función legislativa por parte del Congreso de la República ni pueden otorgar un poder de veto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en relación con el trámite y aprobación de los proyectos de ley, pues ello vulneraría la autonomía del legislador y el principio de separación de las ramas del poder público. Así mismo, señaló que es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el principal responsable de cumplir los requisitos establecidos en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003:



*“Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa”.*

*“Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el ministro de Hacienda”.*

## **6. Pliego de modificaciones**

Proyecto de Ley N°401 de 2023 Cámara “Por medio del cual se promueve la competencia justa en el sector financiero y se dictan otras disposiciones”.

<p style="text-align: center;"><b>TEXTO ORIGINAL</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE COMISIÓN TERCERA CÁMARA DE REPRESENTANTES</b></p>
<p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley busca promover condiciones de libertad e igualdad para las entidades financieras en la competencia del sector permitiendo que todas las entidades de naturaleza financiera puedan ofrecer sus servicios a cualquier entidad territorial y las descentralizadas de estas que deseen invertir sus recursos.</p>	<p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley busca promover condiciones de libertad e igualdad para las entidades financieras en la competencia de este sector, permitiendo que todas las entidades de naturaleza financiera puedan ofrecer sus servicios a cualquier entidad territorial y a las descentralizadas de estas que deseen invertir sus recursos de excedentes de liquidez.</p>
<p><b>Artículo 2. Inversión de excedentes de liquidez.</b> En función de lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley 819 de 2003, las entidades territoriales y las entidades descentralizadas del orden territorial con participación pública superior al cincuenta por ciento (50%) podrán invertir sus excedentes de liquidez en certificados de depósitos a término, depósitos en cuenta corriente, de ahorros o a término en condiciones de mercado en entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia o por la Supersolidaria.</p>	<p><b>Artículo 2. Inversión de excedentes de liquidez.</b> En función de lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley 819 de 2003, las entidades territoriales y las entidades descentralizadas del orden territorial con participación pública superior al cincuenta por ciento (50%) podrán invertir sus excedentes de liquidez en certificados de depósitos a término, depósitos en cuenta corriente, de ahorros o a término en condiciones de mercado en entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.</p>
<p><b>Parágrafo.</b> Para efectos de las inversiones en entidades financieras de las que trata el artículo, estas entidades deberán cumplir con las mismas condiciones dispuestas para establecimientos bancarios en el parágrafo 1 del artículo 2.3.3.5.1 del Decreto 1068 de 2015.</p>	<p><b>Parágrafo.</b> Para efectos de las inversiones en entidades financieras de las que trata este artículo, estas entidades deberán cumplir con la siguiente calificación de riesgo, según el plazo de inversión, así:</p> <p>1. Para inversiones con plazo igual o inferior a un (1) año, la entidad financiera deberá contar con una calificación vigente correspondiente a la máxima categoría para el corto plazo, de</p>

	<p>acuerdo con las escalas usadas por las sociedades calificadoras que la otorgan y contar como mínimo con la segunda mejor calificación vigente para el largo plazo utilizada por las respectivas sociedades,</p> <p>2. Para inversiones con plazo superior a un (1) año, la entidad financiera deberá contar con la segunda mejor calificación vigente para el largo plazo, según la escala utilizada por las sociedades calificadoras y la máxima calificación para el corto plazo de acuerdo con la escala utilizada para este plazo.</p> <p>3. Las entidades territoriales podrán seguir colocando sus excedentes de liquidez en Institutos de Fomento y Desarrollo calificadas como de bajo riesgo crediticio.</p>
<p><b>Artículo 3. Control y Vigilancia.</b> En los casos en que las entidades territoriales y las entidades descentralizadas del orden territorial con participación pública superior al cincuenta por ciento (50%) inviertan sus excedentes de liquidez en entidades financieras diferentes a establecimientos bancarios, la Superintendencia Financiera establecerá un mecanismo especial de seguimiento, control y vigilancia a los recursos públicos invertidos, sin perjuicio de los demás mecanismos con los que ya cuenta la entidad.</p>	<p>Se acoge el texto sin modificaciones.</p>
<p><b>Artículo 4. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación.</p>	<p><b>Artículo 4. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga el artículo 140 de la Ley 1753 de 2015 y las demás disposiciones que le sean contrarias.</p>

## 7. Proposición

Con fundamento en las razones expuestas y el pliego de modificaciones presentado, rendimos **PONENCIA POSITIVA** y en consecuencia solicitamos a los miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes **DAR PRIMER DEBATE** al proyecto de ley N°401 de 2023 Cámara “Por medio del cual se promueve la competencia justa en el sector financiero y se dictan otras disposiciones”.

Cordialmente,



---

**JOSÉ ALBERTO TEJADA ECHEVERRI**

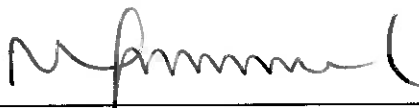
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente



---

**OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA**

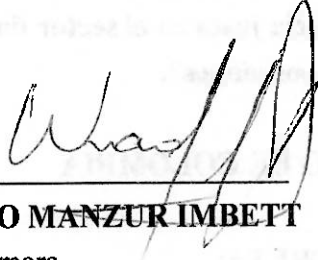
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente



---

**WÍLDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ**

Representante a la Cámara  
Ponente



**WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT**

Representante a la Cámara

Ponente

**Texto propuesto para primer debate proyecto de ley N°401 de 2023 Cámara “Por medio del cual se promueve la competencia justa en el sector financiero y se dictan otras disposiciones”.**

## **EL CONGRESO DE COLOMBIA**

### **DECRETA:**

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley busca promover condiciones de libertad e igualdad para las entidades financieras en la competencia de este sector, permitiendo que todas las entidades de naturaleza financiera puedan ofrecer sus servicios a cualquier entidad territorial y a las descentralizadas de estas que deseen invertir sus recursos de excedentes de liquidez.

**Artículo 2. Inversión de excedentes de liquidez.** En función de lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley 819 de 2003, las entidades territoriales y las entidades descentralizadas del orden territorial con participación pública superior al cincuenta por ciento (50%) podrán invertir sus excedentes de liquidez en certificados de depósitos a término, depósitos en cuenta corriente, de ahorros o a término en condiciones de mercado en entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

**Parágrafo.** Para efectos de las inversiones en entidades financieras de las que trata este artículo, estas entidades deberán cumplir con la siguiente calificación de riesgo, según el plazo de inversión, así:

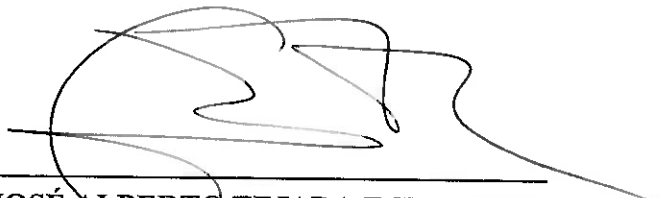
1. Para inversiones con plazo igual o inferior a un (1) año, la entidad financiera deberá contar con una calificación vigente correspondiente a la máxima categoría para el corto plazo, de acuerdo con las escalas usadas por las sociedades calificadoras que la otorgan y contar como mínimo con la segunda mejor calificación vigente para el largo plazo utilizada por las respectivas sociedades,
2. Para inversiones con plazo superior a un (1) año, la entidad financiera deberá contar con la segunda mejor calificación vigente para el largo plazo, según la escala utilizada por las sociedades calificadoras y la máxima calificación para el corto plazo de acuerdo con la escala utilizada para este plazo.
3. Las entidades territoriales podrán seguir colocando sus excedentes de liquidez en Institutos

de Fomento y Desarrollo calificadas como de bajo riesgo crediticio.

**Artículo 3. Control y Vigilancia.** En los casos en que las entidades territoriales y las entidades descentralizadas del orden territorial con participación pública superior al cincuenta por ciento (50%) inviertan sus excedentes de liquidez en entidades financieras diferentes a establecimientos bancarios, la Superintendencia Financiera establecerá un mecanismo especial de seguimiento, control y vigilancia a los recursos públicos invertidos, sin perjuicio de los demás mecanismos con los que ya cuenta la entidad.

**Artículo 4. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga el artículo 140 de la Ley 1753 de 2015 y las demás disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



**JOSÉ ALBERTO TEJADA ECHEVERRI**

Representante a la Cámara

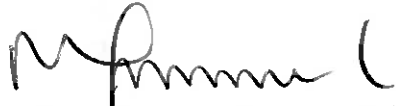
Coordinador Ponente



**OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA**

Representante a la Cámara

Coordinador Ponente



---

**WÍLDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ**

Representante a la Cámara

Ponente



---

**WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT**

Representante a la Cámara

Ponente