

3. Despacho Viceministro

SENADO DE LA REPÚBLICA
División de Gestión y Servicios
Unidad de Correspondencia
Comisión de Correspondencia Externa

28 MAY 2024

10986

Honorable Senador
IVÁN LEÓNIDAS NAME VÁSQUEZ
Senado de la República.
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 - 68
Ciudad

Radicado No.

Hora: 3:26

Radicado: 2-2024-029217

Bogotá D.C., 28 de mayo de 2024 12:11

Asunto: Comentarios al texto de ponencia propuesto para cuarto debate al Proyecto de Ley 174 de 2023 Senado, 401 de 2023 de la Cámara "Por medio del cual se promueve la competencia justa en el sector financiero y se dictan otras disposiciones."

Respetado Presidente:

En virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para cuarto debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto promover "(...) condiciones de libertad y competencia justa para los establecimientos de crédito, permitiendo que todas las instituciones financieras que los comprenden puedan ofrecer sus servicios a las entidades territoriales y a las entidades descentralizadas del orden territorial para invertir sus recursos de excedentes de liquidez."².

Para el efecto, la iniciativa establece que las entidades territoriales y las entidades descentralizadas del orden territorial con participación pública superior al 50%, sin perjuicio de las demás inversiones autorizadas en la ley, deberán invertir sus excedentes de liquidez en títulos de tesorería (TES) Clase B tasa fija o indexados a la UVR del mercado primario directamente ante la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional o en el mercado secundario en condiciones de mercado, y en certificados de depósitos a término, depósitos en cuenta corriente de ahorros o a término en condiciones de mercado en establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera.

De igual manera, el proyecto de ley determina las calificaciones de riesgo que deben cumplir los establecimientos de crédito para la inversión de los excedentes de liquidez.

Finalmente, la iniciativa señala que la Superintendencia Financiera establecerá los mecanismos para ejercer control y vigilancia en caso de que las entidades del orden territorial inviertan sus excedentes en establecimientos de crédito diferentes a los establecimientos bancarios.

I. Inversión en excedentes de liquidez

Respecto de las propuestas relacionadas con la inversión de los excedentes de liquidez de las entidades territoriales, es preciso reiterar que, si bien no implican un gasto o erogación de recursos para las entidades territoriales, sí generan un riesgo de seguridad para los recursos públicos que no debe ser desestimado. Al respecto, es necesario destacar la normativa actualmente existente, particularmente lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley 819 de 2003 que señala:

"Artículo 17. Colocación de excedentes de liquidez. Las entidades territoriales deberán invertir sus excedentes transitorios de liquidez 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." (Subrayas y negrillas fuera del texto original).

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

² Gaceta del Congreso de la República No. 573 de 2024. Página 11.

Continuación oficio

Por su parte, el artículo 49 del Decreto 1525 de 2008³, posteriormente compilado en el artículo 2.3.3.5.1 del Decreto 1068 de 2015⁴, limitó el espectro de entidades depositarias elegibles, reduciendo su elección a establecimientos bancarios o entidades de promoción y fomento con regímenes especiales como Findeter, Icetex, Bancoldex y Enterritorio. Dicho artículo reza lo siguiente:

"Artículo 2.3.3.5.1. Ámbito de aplicación. En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 819 de 2003, las entidades a que hace referencia el presente capítulo deberán invertir sus excedentes de liquidez, así:

i. En Títulos de Tesorería (TES) Clase "B", tasa fija o indexados a la UVR, del mercado primario directamente ante la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional o en el mercado secundario en condiciones de mercado, y,

ii. En certificados de depósitos a término, depósitos en cuenta corriente, de ahorros o a término en condiciones de mercado en establecimientos bancarios vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia o en entidades con regímenes especiales contemplados en la parte décima del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

(...)". (Subrayas y negrillas fuera del texto original).

El objetivo del artículo de 17 de la Ley 819 de 2003 y de sus posteriores decretos reglamentarios fue dotar a las entidades territoriales de la posibilidad de constituir portafolios de inversión diversificados, en virtud de los cuales pudieran administrar su tesorería dándole prioridad a criterios de seguridad y liquidez, y de esta forma asegurar el pago oportuno de sus gastos, objetivo que se debe seguir garantizando independientemente del tipo de entidad en la cual se administren los excedentes.

En este sentido, la promoción de la competencia justa en el sector financiero -objeto del proyecto de ley-, no debería soportarse en el detrimento de los recursos con los que cuentan las entidades territoriales para satisfacer las necesidades de su población. Es de considerar que los recursos de las entidades territoriales no tienen como fin proveer de fondos a las entidades financieras o a terceros, así como tampoco es su función destinar recursos al ahorro o administración de los mismos mediante la apertura de CDAT, cuentas, títulos, o cualquier otro instrumento financiero como fuente de generación de ingresos. Los recursos incluidos en el presupuesto se deben destinar a atender compromisos y obligaciones conforme a los fines y competencias asignadas a las entidades territoriales en cumplimiento de la Constitución y de la ley y, en este sentido, la inversión de los excedentes de liquidez no puede llegar a afectar el objeto de los recursos. Por consiguiente, los ordenadores de gasto de las entidades territoriales y sus descentralizadas **deben tener la discrecionalidad suficiente para determinar qué tipo de instrumentos financieros son los idóneos para el manejo de recursos y no estar obligados a invertir en dos instrumentos financieros únicamente**, situación que se desprende del artículo 2 del proyecto de ley cuya redacción impositiva limita el margen de acción de las entidades territoriales.

Ahora bien, el desarrollo normativo actual sobre la materia es reglamentario y se considera que así debería mantenerse, dado que permite adoptar por esta vía, con mayor flexibilidad, una regulación acorde al comportamiento de las entidades, lo que no resulta igual mediante ley, pues no debe perderse de vista que los decretos expedidos han sido en virtud de la potestad reglamentaria del ejecutivo y las normas orgánicas de presupuesto, de responsabilidad y transparencia fiscal.

De esta manera, los decretos reglamentarios han permitido en la actualidad determinar las entidades y los instrumentos que cumplen con las condiciones para gestionar los recursos de las entidades territoriales y de las entidades descentralizadas del orden territorial, situación que se estima deseable con el fin de lograr una flexibilidad normativa que permita analizar el comportamiento constante de las entidades. De esta manera, la definición mediante reglamento ha permitido circunscribir la autorización para recibir excedentes de liquidez a entidades financieras cuyo objeto abarque el ofrecimiento de los productos de ahorro o inversión. Lo anterior, teniendo en cuenta que el espectro de entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia cobija múltiples licencias, como bancos, cooperativas financieras, compañías de financiamiento, entidades aseguradoras, sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantías, entre otras.

Adicionalmente, se debe advertir que la iniciativa podría incurrir en un riesgo de inconstitucionalidad al regular asuntos que son propios de las leyes orgánicas, cuyo trámite legislativo debe cumplir con las solemnidades propias de ese tipo de leyes, según lo exige el ordenamiento superior⁵.

II. Requisitos de calificación crediticia

³ Por el cual se dictan normas relacionadas con la inversión de los recursos de las entidades estatales del orden nacional y territorial.

⁴ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

⁵ Artículo 151 de la Constitución Política

Continuación oficio

De forma similar, resulta inconveniente que los requisitos de calificación crediticia, previamente establecidos en el artículo 2.3.3.5.1 del Decreto 1068 de 2015, se encuentren definidos de manera explícita en la ley, tal como se pretende en el parágrafo 1 del artículo 2 de la iniciativa, dado que esta inflexibilidad normativa limitaría la capacidad del Gobierno nacional para realizar ajustes en los requisitos exigidos, en los casos que las condiciones de mercado hagan inviable su aplicación.

III. Reglamentación integral sobre el manejo de excedentes de liquidez

Por último, es menester señalar que las disposiciones vigentes⁶ reconocen las competencias de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para administrar los recursos públicos, incluyendo los excedentes de liquidez de entidades de cualquier orden. De hecho, en la Ley 2294 de 2023⁷, que contiene el actual Plan Nacional de Desarrollo, impulsada por este Ministerio, se incluyó el artículo 315 que prevé la administración transitoria por parte de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, respecto de los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación que vayan a ser transferidos a cualquier entidad estatal, incluyendo las entidades territoriales, y que no tengan como destino el pago a beneficiario final. De igual manera, determina que los rendimientos generados por estos recursos serán registrados a favor de cada entidad y podrán ser requeridos en cualquier momento para ser girados al beneficiario que esta indique.

A partir de las disposiciones que se han venido comentando y que se encuentran actualmente vigentes, desde la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional se está trabajando en una reglamentación integral que modifique el Título 3 de la Parte 2 del Decreto 1068 de 2015 sobre "*Manejo de excedentes de liquidez*", en la que se reflejen los objetivos de las normas anotadas anteriormente y se establezca un esquema de administración e inversiones de los excedentes de liquidez de las distintas entidades, incluyendo las territoriales, respetando en todo caso la autonomía de las entidades estatales, garantizando el registro individualizado de movimientos y saldos y teniendo en cuenta unos principios y lineamientos prudenciales en la inversión de los mismos.

En este sentido, se considera que la propuesta de norma iría en contravía de la legislación vigente, que está orientada a que las entidades territoriales recurran a la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, para brindar los servicios transaccionales que requieran para que sus recursos sean administrados en forma eficiente y que sus esfuerzos de gestión se encaminen a la ejecución presupuestal.

En consecuencia, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable, por las consideraciones de inconveniencia mencionadas, al consagrar una regulación que excedería las pautas o criterios generales y orgánicos a nivel legal⁸, los riesgos de inconstitucionalidad manifestados, y por tratarse de un asunto que actualmente se busca reglamentar por parte de esta Cartera de forma mucho más integral, a diferencia de la propuesta de ley, todo ello, acorde con las funciones propias de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional de este Ministerio. Esto sin contar la inflexibilidad normativa que se generaría el establecer disposiciones sobre el uso de recursos de excedentes de liquidez a nivel legal y no reglamentario, siendo última la opción destacada por la Corte Constitucional para reglamentar este tipo de materias, conforme a las dinámicas de mercado y conveniencia nacional, que dan razón de las limitantes constitucionales del legislador en materia de leyes marco⁹.

En cualquier caso, se manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina, responsabilidad y transparencia fiscal vigente.

⁶ Sobre el particular se debe tener en cuenta entre otras, las siguientes disposiciones normativas:

- Artículo 149 de la Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".

- Artículo 37 de la Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".

- Artículo 315 de la Ley 2294 de 2023. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

- Artículo 7 de la Ley 2342 de 2023. Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2024.

- Artículo 2 del Decreto 4712 de 2008. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁷ Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022- 2026 "Colombia potencia mundial de la vida".

⁸ Artículo 150, numeral 19 de la Constitución Política

⁹ Sentencia C- 441 de 2021

Continuación oficio
Cordialmente,

DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA

Viceministro Técnico (E)
Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
DAF/DGCPTN/URF/OAJ

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Elaboró: María Camila Pérez Medina

Con copia a: Dr. Gregorio Eljach Pacheco. Secretario General del Senado de la República.



Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>
tY/a 2vaz Joey umQb B/DN dj2O iqU=

Firmado digitalmente por: DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTANEDA Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO