

**Bogotá D.C., noviembre del 2024**




Honorable Congresista  
**EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA**  
Presidente Senado de la República

**JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES**  
Presidente Cámara de Representantes  
Ciudad

**REF:** Informe a las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley 174 de 2023 Senado - 401 de 2023 Cámara *“Por medio del cual se promueve la competencia justa en el sector financiero y se dictan otras disposiciones”*.

En atención a lo dispuesto por los artículos 166, 167 y 168 de la Constitución Política y los artículos 197, 198, 199 y 200 de la Ley 5 de 1992, y la honrosa designación que nos hicieran las Mesas Directivas de ambas células legislativas como integrantes de la Comisión Accidental para estudiar las objeciones presidenciales, de manera atenta, nos permitimos rendir informe a la objeciones presidenciales sobre el Proyecto de Ley de la referencia bajo los siguientes términos.

Cordialmente:

|  |  |
|--|--|
|  <p><b>ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA</b><br/>Representante a la Cámara</p>     |  <p><b>SONIA SHIRLEY BERNAL SÁNCHEZ</b><br/>Senadora de la República</p> |
|  <p><b>DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ</b><br/>Representante a la Cámara</p> | <p><b>CARLOS ALBERTO BENAVIDES<br/>MORA</b><br/>Senador de la República</p>  |

## **INFORME A LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NO. 401 DE 2023 CÁMARA Y 174 DE 2023 SENADO**

### **“POR MEDIO DEL CUAL SE PROMUEVE LA COMPETENCIA JUSTA EN EL SECTOR FINANCIERO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

#### **1. CONSIDERACIONES GENERALES**

Por medio de oficio recibido el día 27 de agosto de 2024, el Señor Presidente del Senado de la República, Efraín Cepeda Sarabia, designó a las y los Honorables Senadores Sonia Shirley Bernal Sánchez y Carlos Alberto Benavides Mora como miembros de la comisión accidental para estudiar las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley 174 de 2023 Senado - 401 de 2023 Cámara *“Por medio del cual se promueve la competencia justa en el sector financiero y se dictan otras disposiciones”*

Por medio del oficio recibido el 15 de agosto de 2024, el señor Presidente de la Cámara de Representantes, Jaime Raúl Salamanca Torres, designó a los Honorables Representantes Óscar Darío Pérez Pineda y David Alejandro Toro Ramírez como miembros de la Comisión

#### **2. OPORTUNIDAD**

El artículo 166 de la Constitución Política de Colombia estipula que el Gobierno Nacional tiene seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto que conste de menos de 10 artículos, como es el caso del Proyecto de Ley 174 de 2023 Senado - 401 de 2023 Cámara. Teniendo en cuenta que el Proyecto de Ley fue recibido por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 26 de julio de 2024, el plazo para la presentación de las objeciones culminó el día 05 de agosto de 2024, día en que fueron radicadas las objeciones

#### **3. CONSIDERACIONES DE FONDO A LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES**

El informe de objeciones presidenciales al Proyecto de Ley en cuestión consta de dos partes, una en la que se exponen las objeciones por motivos de inconstitucionalidad y otra en la que se expresan las objeciones por motivos de inconveniencia. Bajo este orden de ideas, el presente acápite se dividirá en dos partes respondiendo por qué se considera que la iniciativa legislativa es tanto constitucional como conveniente.

##### **3.1. CONSIDERACIONES SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA INICIATIVA**

## Desconocimiento de la reserva de las leyes orgánicas

Frente al primer argumento, el Gobierno afirma que con el proyecto de ley se busca hacer una “modificación implícita” del artículo 17 de la Ley 819 de 2003, ley de carácter orgánico y que por lo tanto no puede ser modificada por una ley ordinaria. Esto, teniendo en cuenta que el artículo 151 superior dictamina cuáles son las materias que deberán ser tramitadas por medio de una ley orgánica y que requerirán para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra cámara.

Al respecto, se debe mencionar que el proyecto de ley nunca pretende modificar el artículo 17 de la Ley 819 de 2003 y que en cambio se sustenta justamente en la idea de que dicho artículo da el norte sobre cómo debe ser la inversión de los excedentes de liquidez transitorios de las entidades territoriales. Con el proyecto no existe la pretensión de modificar ningún elemento de la Ley 819 de 2003, motivo por el cual se presentó para su trámite como una ley ordinaria al considerar que no se están desarrollando asuntos de materia orgánica.

El artículo 151 estipula lo siguiente<sup>1</sup>:

**ARTÍCULO 151º**—El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra cámara.

Al revisar las materias que son competencia exclusiva de las leyes orgánicas se considera que ninguna está relacionada con la inversión de los excedentes de liquidez transitorios de las entidades territoriales. La Constitución habla, entre otros, de las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de renta y ley de apropiaciones y de leyes asignando competencias normativas a las entidades territoriales.

No se puede entonces presentar como proyecto de ley orgánica cuando la materia central sobre la que versa no es orgánica, puesto que no se pretende dictar una disposición que afecte la manera en la que se prepara, aprueba y ejecuta el presupuesto y cuando en ningún momento del debate del proyecto, desde su presentación hasta su aprobación en último debate, se pretendió modificar la Ley 819 de 2003.

---

<sup>1</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 151. 7 de julio de 1991.

Ahora bien, en Sentencia C-052-2015 la Corte Constitucional mencionó las exigencias que deben tener las leyes orgánicas, en donde se expresa lo siguiente:

*“Esta Corporación ha establecido que las leyes orgánicas deben cumplir una serie de exigencias adicionales a los requerimientos necesarios para la aprobación de cualquier otra ley. Así, de antaño la jurisprudencia ha identificado cuatro aspectos que se refieren a los rasgos y requisitos especiales, los cuales son: “(i) el fin de la ley; (ii) su contenido o aspecto material; (iii) la votación mínima aprobatoria; y (iv) el propósito del legislador.” En relación con el primer rasgo, la finalidad de la ley orgánica consiste en incorporar una serie de reglas a las cuales “estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa*

(...)

**Por último, en lo que tiene que ver con el propósito de aprobar una ley orgánica, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que “en el propio trámite legislativo debe aparecer clara, expresa y positiva la voluntad del Congreso de aprobar o modificar una ley de naturaleza orgánica”. Esta exigencia se orienta a resguardar la transparencia en el debate democrático, y por medio de ella, se garantiza el control político de los ciudadanos a sus autoridades así como el fin esencial del Estado de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida política de la Nación (CP arts. 2 y 40).”**  
**(Negrita y subrayado fuera del texto)**

(...)

Con respecto de este último requisito, la jurisprudencia constitucional ha establecido que debe existir en la aprobación de normas orgánicas un **“propósito legislativo explícito de proponer y tramitar una ley de ese tipo, esto es, la intención manifiesta y positiva de que se surta un procedimiento legislativo directamente encaminado a la adopción o reforma de una de tales leyes. En consecuencia, el trámite para la aprobación, modificación o derogación de una ley orgánica debe cumplir necesariamente con los cuatro requisitos antedichos por las razones ya señaladas.”** **(Negrita y subrayado fuera del texto)**

De esta forma, se debe recalcar que la voluntad del legislador con este proyecto de ley nunca ha sido modificar el artículo 17 de la Ley 819 de 2003 porque este es el que genera la obligación frente a la manera en la que se deben invertir los excedentes de liquidez transitorios de las entidades territoriales y autoriza dichas inversiones, por eso el artículo 2 de la iniciativa legislativa es claro en señalar que lo estipulado se hace **sin perjuicio de las demás inversiones autorizadas en la ley.**

Con la iniciativa legislativa se busca que, a partir de la obligación que genera el artículo 17 de la Ley 819 de 2003, quede claro que la inversión de los excedentes de liquidez podrá darse en Títulos de Tesorería (TES) clase “B” o en certificados de depósitos a término, depósitos en cuenta corriente, de ahorro o a término en condiciones de mercado en **establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia**. Esto, bajo el entendido de que se trata de entidades financieras tal y como lo estipula el artículo 17 de la Ley 819 de 2003.

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-1246 de 2001<sup>2</sup> estudió las objeciones presidenciales a un Proyecto de Ley que de acuerdo al Presidente modificaba materias orgánicas pero se tramitó como una ley ordinaria. Al respecto la Corte Constitucional señaló que:

*(El Proyecto de Ley) nunca tuvo vocación de ley orgánica, ni fue ésta la intención del Congreso al surtir los respectivos debates. La exposición de motivos, así como las ponencias presentadas en las diferentes instancias, de las cuales la Sala ha hecho referencia anteriormente, lo demuestran con absoluta claridad, pues en ningún momento este fue un punto de discusión o análisis.*

Con el Proyecto de Ley 174 de 2023 Senado - 401 de 2023 Cámara se presenta la misma situación. Tal como se mencionó anteriormente, nunca fue propósito de la iniciativa legislativa modificar una ley orgánica, tal como queda expresado en el articulado y la exposición de motivos en sus ponencias.

De tal manera y siguiendo los precedentes planteados por la Corte Constitucional la objeción por inconstitucionalidad por incumplir la reserva y el trámite propios de una ley orgánica no tiene razón de ser, pues se trata de un proyecto de ley que nunca tuvo vocación de ley orgánica.

Cabe resaltar que tal como lo señala el Decreto 663 de 1993, los establecimientos de crédito comprenden las siguientes clases de instituciones financieras: establecimientos bancarios, corporaciones financieras, corporaciones de ahorro y vivienda y compañías de financiamiento comercial. Por lo tanto, la pluralidad de las mismas y las disparidades existentes entre establecimientos, de manera específica en las capacidades para captar recursos del público en depósitos, a la vista o a término, para colocarlos nuevamente a través de préstamos, descuentos, anticipos u otras operaciones activas de crédito, cimienta la necesidad de brindar oportunidades a los agentes con menor participación de mercado.

### **Modificación del manejo y administración de los excedentes de liquidez de las regalías**

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1246-01. MP. Rodrigo Uprimmy Yepes. 28 de noviembre de 2001.

El informe de objeciones presidenciales señala que el parágrafo 2 del artículo 2 del Proyecto de Ley está en contravía del marco normativo actual, en tanto el artículo 162 de la Ley 2056 de 2020 señala que le corresponde a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda la administración de los recursos del Sistema General de Regalías, incluyendo los excedentes de liquidez. Los saldos que deje la inversión de los excedentes de liquidez de las regalías deben regresar al Sistema General de Regalías.

El informe deja claro que los recursos del Sistema General de Regalías no entran nunca a las cuentas de las entidades territoriales, se encuentran siempre en la cuenta del Sistema General de Regalías la cual es administrada por la DGCPNT del Ministerio de Hacienda.

El informe señala que el artículo 360 de la Constitución Política determina que el manejo de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, esto es, las regalías, le corresponde al Ejecutivo por lo que cualquier regulación sobre la administración de los recursos provenientes de la explotación de los recursos del Sistema General de Regalías es competencia exclusiva del Gobierno Nacional. Además, el artículo 361 le da una destinación específica a los recursos provenientes del Sistema General de Regalías.

Por todas las razones anteriormente expuestas el Gobierno Nacional considera que el parágrafo 2 del artículo 2 del Proyecto de Ley presenta un vicio de inconstitucionalidad, argumentos que después de ser minuciosamente estudiados por esta Comisión Accidental se consideran pertinentes por lo que se propone a las Plenarias de las dos corporaciones acoger las objeciones presidenciales y eliminar el parágrafo 2 del artículo 2 del Proyecto de Ley.

### **3.2 CONSIDERACIONES SOBRE LA INCONVENIENCIA DE LA INICIATIVA**

Frente a la inconveniencia del proyecto por elevar a rango legal aspectos que se han definido mediante reglamentación, se debe decir que la base que se tuvo para llegar a la redacción propuesta fue el estudio minucioso de la reglamentación expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la inversión de excedentes de liquidez desde la promulgación de la Ley 819 de 2003 hasta la fecha, encontrándose una constante tanto en el tipo de productos financieros como en los requisitos exigidos en cuanto a calificación de riesgo frente al tiempo de inversión.

La intención fue mantener las condiciones sobre las que se trabaja actualmente, pero dejando claro que se entiende como entidades financieras a los establecimientos de crédito y no sólo a los establecimientos bancarios, bajo el entendido de que existen otras entidades vigiladas por la Superintendencia

Financiera de Colombia además de los establecimientos bancarios que están en la capacidad de ofrecer los instrumentos financieros que menciona la normatividad actual **siempre y cuando cumplan con las condiciones de calificación de riesgo que las hagan ser calificadas como de bajo riesgo crediticio.**

No se desconoce que el propósito de los excedentes de liquidez no es proveer de fondos a las entidades financieras, pero sí se reconoce que la ley permite su inversión en entidades financieras. Lo que se pretende es ampliar el espectro de entidades financieras permitidas.

Además, se estipula en el párrafo 4 del artículo 2 del proyecto de ley que la reglamentación del artículo estará a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, lo que se hace reconociendo la necesidad de que sea esta cartera la que determine los detalles frente a la manera en la que se le dé aplicación a la ley propuesta.

Se considera, además, que la inversión de los excedentes de liquidez de las entidades territoriales es una competencia que recae justamente en los entes territoriales. El Artículo 287 de la Constitución Política indica lo siguiente<sup>3</sup>:

**ARTÍCULO 287º:** Las entidades territoriales gozan de autonomía para 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. (negrilla por fuera del texto original).

En línea con lo dispuesto por la Constitución, el Proyecto de Ley busca que las entidades territoriales puedan tener una mayor cantidad de opciones disponibles para que, en el marco de su autonomía en materia de administración de recursos, inviertan los excedentes de liquidez tal como se los permite la ley mediante los mecanismos que les generen una mayor rentabilidad, con el fin de que cuenten con una mayor cantidad de recursos para cumplir con las competencias constitucionales y legales que recaen sobre ellas.




## PROPOSICIÓN

Dadas las anteriores consideraciones, nos permitimos solicitar a las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, acoger de manera parcial las objeciones presidenciales del Proyecto de Ley 174 de 2023 Senado - 401 de 2023 Cámara *“Por medio del cual se promueve la competencia justa en el sector financiero y se dictan otras disposiciones”*, de la siguiente manera:

---

<sup>3</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 287. 7 de julio de 1991

1. Aceptar de manera parcial las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley 174 de 2023 Senado - 401 de 2023 Cámara *“Por medio del cual se promueve la competencia justa en el sector financiero y se dictan otras disposiciones”*
2. Aprobar el texto propuesto con la eliminación del parágrafo 2 del artículo 2 del Proyecto de Ley 174 de 2023 Senado - 401 de 2023 Cámara *“Por medio del cual se promueve la competencia justa en el sector financiero y se dictan otras disposiciones”*

|  |  |
|--|--|
|  <p><b>ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA</b><br/>Representante a la Cámara</p>       |  <p><b>SONIA SHIRLEY BERNAL SÁNCHEZ</b><br/>Senadora de la República</p> |
|  <p><b>DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ</b><br/>Representante a la Cámara</p> | <p><b>CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA</b><br/>Senador de la República</p>  |

**TEXTO PROPUESTO CON MODIFICACIÓN AL PROYECTO DE LEY 174 DE 2023  
SENADO - 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 promueve 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.

**Artículo 2. Inversión de los excedentes de liquidez.** Las entidades territoriales y las entidades descentralizadas del orden territorial con participación pública superior al cincuenta por ciento (50%), sin perjuicio de las demás inversiones autorizadas en la ley, podrán invertir sus excedentes de liquidez, así:

1. 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,
2. 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 Colombia.

**Parágrafo 1.** Para efectos de las inversiones en establecimientos de crédito de las que trata este artículo, estos 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, el establecimiento de crédito 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, el establecimiento de crédito deberá contar como mínimo 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 Instituciones de Fomento y Desarrollo calificadas como de bajo riesgo crediticio.

~~**Parágrafo 2.** Tratándose de excedentes de liquidez de recursos de regalías y compensaciones deberá reportarse su inversión, trimestralmente, a la Dirección de Regalías del Departamento Nacional de Planeación, por medio físico y magnético, dentro del mes siguiente a la fecha de corte de cada trimestre y a través de los formatos que para tal efecto sea diseñados por la entidad.~~

**Parágrafo 3 2.** Los recursos de que trata este artículo podrán seguir siendo invertidos en fondos de inversión colectiva del mercado monetario o abiertos sin pacto de permanencia administrados por sociedades fiduciarias, conforme a la normatividad vigente.

**Parágrafo 4 3.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.

**Artículo 3. Control y Vigilancia.** En los casos en que las entidades de orden territorial de que trata la presente Ley inviertan sus excedentes de liquidez en establecimientos de crédito diferentes a los establecimientos bancarios, la Superintendencia Financiera ejercerá el control y vigilancia a dichos establecimientos de crédito a través de los mecanismos con los que ya cuenta la entidad.

**Artículo 4. Publicidad y transparencia.** Las operaciones de las que trata la presente Ley estarán sujetas a los principios de publicidad y transparencia, por lo que las entidades de orden territorial de que trata la presente Ley deberán publicar y socializar anualmente a la ciudadanía un informe que dé cuenta de sus inversiones de excedentes de liquidez en establecimientos de crédito y del estado de las mismas, sin perjuicio de los demás mecanismos de rendición de cuentas con los que ya cuentan las entidades.

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



**ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA**  
Representante a la Cámara



**SONIA SHIRLEY BERNAL SÁNCHEZ**  
Senadora de la República



**DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ**  
Representante a la Cámara

**CARLOS ALBERTO BENAVIDES  
MORA**  
Senador de la República