

Bogotá, D.C., febrero de 2026.

Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
M.P. LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ
Ciudad

Expediente: OG-169

Referencia: Revisión de constitucionalidad de las objeciones gubernamentales presentadas 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»*.

Concepto No. 7544

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 242, el numeral 5 del artículo 278 de la Constitución Política y artículo 32 del Decreto Ley 2067 de 1991, rindo concepto en el asunto de la referencia en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES

El 5 de agosto de 2024, el Gobierno nacional objetó por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia el 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»*¹.

TEXTO PROPUESTO CON MODIFICACIÓN AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 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,

¹ El texto completo del proyecto de ley original puede ser consultado en la Gaceta del Congreso 390 de 2023. El texto aprobado con modificaciones con ocasión de las objeciones presidenciales se publicó en la Gaceta del Congreso 1992 de 2024.

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°. 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 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.

Para el Gobierno nacional el artículo 2 del proyecto de ley es inconstitucional e inconveniente². En su criterio, es inconstitucional por (i) contrariar la cláusula

² Expediente digital OG-169. Archivo "Control constitucional a Objeción Gubernamental," del 17 de octubre de 2025, p. 619-636. El texto de las objeciones fue publicado en la Gaceta del Congreso 1123 del 8 de agosto de 2024.

constitucional relacionada con la reserva de ley orgánica establecida en el artículo 151 superior. Estimó que al referirse al régimen de inversión de los excedentes de liquidez y al manejo de recursos del Sistema General de Regalías (SGR) introdujo una “*modificación implícita*” al artículo 17 de la Ley 819 de 2003 -Orgánica del Presupuesto- y al artículo 162 de la Ley 2056 de 2020 -Orgánica del SGR. Adujo que en el trámite de la iniciativa no se evidenció que el Legislador tuviese la clara voluntad de modificar leyes de naturaleza orgánica, así como tampoco se cumplió con la votación aprobatoria exigida para esa tipología de leyes.

También consideró que (ii) desconoce la iniciativa gubernamental que en materia de regalías dispuso el artículo 360 de la Constitución, por cuanto la iniciativa legislativa fue del Congreso de la República, sin contar con el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Manifestó que (iii) se vulneró la destinación específica de los rendimientos financieros obtenidos de las regalías definida en el artículo 361 constitucional, porque el proyecto habilitó a las entidades territoriales a administrar los excedentes de liquidez y a realizar inversiones que no están previstas en la Carta Política.

Sobre la inconveniencia, el Gobierno nacional indicó que el proyecto eleva a rango legal aspectos definidos a nivel reglamentario y que tienen el propósito de proteger el rendimiento de los excedentes de liquidez de las entidades territoriales. Afirmó que las propuestas relacionadas con la inversión de dichos recursos generan un riesgo de seguridad para los recursos públicos, por lo que la inflexibilidad normativa propia de una ley limitaría la capacidad para ajustar los requisitos y criterios técnicos de mercado, financieros y económicos correspondientes.

El informe de la comisión accidental aprobado por el Senado de la República y por la Cámara de Representantes el 26 de noviembre de 2024³ dio cuenta que se acogieron parcialmente las objeciones gubernamentales señaladas insistiéndose en el referido proyecto de ley. En este, el representante Óscar Darío Pérez Pineda y la senadora Sonia Shirley Bernal Sánchez señalaron, respecto de la primera objeción, que la iniciativa legislativa no desconoció el texto superior, en tanto no buscó modificar el artículo 17 de la Ley Orgánica 819 de 2003. Fue por ello que no se manifestó la voluntad del Legislador en ese sentido, así como tampoco se siguió el trámite previsto para proyectos de naturaleza orgánica.

Con relación a la segunda y tercera objeción, precisó que efectivamente es competencia del Gobierno nacional expedir cualquier regulación sobre la administración de los recursos del SGR, por lo que acogieron dichos reparos. En esa línea, se aprobó el texto eliminándose del mismo el párrafo 2 del artículo 2 del proyecto⁴.

³ Expediente digital OG-169. Archivo “Control constitucional a Objeción Gubernamental” del 17 de octubre de 2025. La constancia secretarial sobre la sustanciación de las objeciones del Senado de la República data del 26 de noviembre de 2024 (p. 641). La constancia secretarial sobre la sustanciación de las objeciones de la Cámara de Representantes data del 27 de noviembre de 2024 (p. 653).

⁴ El párrafo 2 del artículo 2 del proyecto objetado, disponía: *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”.*

En virtud de lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto Ley 2067 de 1991, el 22 de octubre de 2025 (6:16 pm), el secretario general del Senado de la República remitió copia del expediente legislativo del Proyecto de Ley 174 de 2023 Senado - 401 de 2023 Cámara a la Procuraduría General de la Nación para proceder con el concepto de su competencia⁵. Es preciso advertir que, el proyecto objeto de análisis se había radicado con anterioridad en la Corte Constitucional, esto es el 17 de octubre de 2025.

El 29 de octubre de 2025, mediante escrito dirigido a la Corte Constitucional, el Procurador General de la Nación manifestó su impedimento para pronunciarse respecto de las objeciones gubernamentales propuestas por el señor presidente de la República. Consideró que se encontraba incurso en la causal consistente en haber intervenido en la expedición del proyecto de ley examinado y que fue remitido al primer mandatario para su correspondiente sanción.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, mediante Auto 071 de 2026, declaró infundado el impedimento debido a que en ejercicio del cargo de secretario general del Senado que ostentó, no tuvo incidencia en el procedimiento de las objeciones gubernamentales que ahora se examinan, en la medida en que los actos que realizó se *limitaron al trámite legislativo previo a la remisión de la iniciativa para su respectiva sanción, sin proyección alguna sobre la verificación de los presupuestos que conforman el examen formal de las objeciones gubernamentales.*

Por lo anterior, la Sala Plena de la Corporación ordenó a la Secretaría General levantar la suspensión de términos decretada con ocasión del impedimento propuesto y correr traslado para rendir el concepto correspondiente durante el término restante del otorgado inicialmente al Procurador General. Esta decisión fue comunicada mediante Oficio SGC-148 de 2026, el día 10 de febrero de 2026.

II. COMPETENCIA

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 8, de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por inconstitucionalidad por parte del Gobierno nacional. En consecuencia, dicho Tribunal es competente para conocer de las objeciones gubernamentales por inconstitucionalidad planteadas contra el artículo 2 del Proyecto de Ley 174 de 2023 Senado – 401 de 2023 Cámara.

Al respecto, el Ministerio Público advierte que el Gobierno nacional también objetó el proyecto de ley por razones de inconveniencia. Sin embargo, este análisis no es competencia de la Corte Constitucional, en tanto dichos reproches no se dirigen a demostrar una contradicción con el texto Superior y por ende escapan de la órbita del control de constitucionalidad⁶.

III. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Constituyente de 1991 estableció las objeciones gubernamentales por razones de inconstitucionalidad como un mecanismo preventivo de control de la conformidad de

⁵ Radicado en el sistema de gestión de documentos de la entidad el 24 de octubre de 2025 bajo el consecutivo DOKUS No. E-2025-555889.

⁶ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-633 de 2016, C-767 de 2010 y C-196 de 2009.

la legislación con la Carta Política⁷. Se trata de un procedimiento mediante el cual el Gobierno nacional solicita al Congreso de la República verificar la compatibilidad de una iniciativa remitida para sanción presidencial con los mandatos superiores, bajo la consideración de que, en caso de no accederse a la petición, los cuestionamientos serán examinados por la Corte Constitucional⁸.

En relación con el alcance del control que realiza la Corte Constitucional, se tiene establecido que no sólo se limita al análisis material de los reproches presentados por el Gobierno nacional, sino que el juicio de constitucionalidad también se extiende a razones no invocadas en las objeciones⁹, en virtud del numeral 8 del artículo 241 Superior. Igualmente, se verifica que el procedimiento impartido a las objeciones haya sido acorde a lo establecido en la Constitución¹⁰.

En consecuencia, la Procuraduría examinará, en primer lugar, el trámite legislativo de las objeciones y, en segundo lugar, el contenido material de estas.

A. Análisis formal de las objeciones gubernamentales

De acuerdo con lo establecido en los artículos 165, 166 y 167 de la Constitución Política, la presentación y el trámite de las objeciones gubernamentales se guía por las siguientes pautas:

- (i) *“Aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si éste no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley; si lo objetare, lo devolverá a la cámara en que tuvo origen”.*
- (ii) *“El Gobierno dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta. Si transcurridos los indicados términos, el Gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo”.*
- (iii) *“Si las cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos”.*
- (iv) *“El proyecto de ley objetado total o parcialmente por el Gobierno volverá a las Cámaras a segundo debate”.*
- (v) *“El Presidente sancionará sin poder presentar objeciones el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara. Exceptuase el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En tal evento, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su exequibilidad”.*

⁷ Cfr. Gacetas Constitucionales 34, 40, 67 y 71.

⁸ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-633 de 2016.

⁹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1404 de 2000.

¹⁰ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1249 de 2001 y Auto 505 de 2018.

- (vi) *“El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si lo declara inexecutable, se archivará el proyecto. Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo”.*

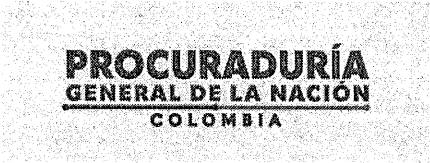
A partir del contenido de dichas disposiciones y las demás reglas de procedimiento parlamentario contenidas en la Carta Política¹¹, la Corte Constitucional ha explicado¹² que el control formal de las objeciones gubernamentales implica examinar los siguientes aspectos:

- Que las objeciones se formulen en los tiempos dispuestos en la Constitución, es decir, si se presentaron en el término de los 6, 10 o 20 días siguientes a la radicación del proyecto de ley para sanción presidencial, si el mismo tiene 20, de 21 a 50 o más de 50 artículos, respectivamente.
- Que sean radicadas de acuerdo con las solemnidades previstas para el efecto.
- Que su formulación se efectúe como acto de gobierno, es decir, que sean suscritas tanto por el presidente de la República como por el ministro del ramo o director de departamento administrativo respectivo, según la materia general del proyecto de ley objetado; el asunto específico respecto del cual se hace la objeción; el impacto que pueda tener la norma objetada en los asuntos a cargo de un ministerio particular; y la competencia específica del ministerio.
- Que hayan sido discutidas y resueltas por el Congreso en el plazo dispuesto para tal fin.
- Que el escrito de objeciones se haya publicado en la Gaceta del Congreso con anterioridad para su conocimiento por las plenarias.
- Que se haya ordenado la integración de una comisión especial para su estudio, en observancia de los artículos 161 Superior y 187 de la Ley 5ª de 1992. En ese sentido se debe acreditar: a) que la comisión esté compuesta por igual número de senadores y representantes para evitar quebrantar la equiparación de fuerzas entre ambas cámaras, o desconocer el sistema de frenos y contrapesos al interior del esquema legislativo bicameral; b) que los integrantes hagan parte de las comisiones en que se adelantó el primer debate, sean autores, ponentes o hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las respectivas plenarias; y c) que se tenga participación de las diferentes bancadas. Respecto de este último requisito, la Corte aclaró que su incumplimiento no representa un vicio *per se* mientras no se haya presentado alguna protesta formal de una bancada inconforme con lo decidido por las respectivas mesas directivas¹³.
- Que en ambas cámaras se cumpla con la obligación de rendir el informe de objeciones.

¹¹ De manera subsidiaria, son aplicables al trámite de las objeciones gubernamentales también las disposiciones de las leyes 5ª de 1992 y 1431 de 2002, así como del Decreto Ley 2067 de 1991.

¹² Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-076 de 2025 y C-633 de 2016.

¹³ Ibidem.



- Que dicho informe sea debidamente publicado.
- Que se acredite la realización del anuncio previo de votación de forma precedente a la sesión en la que tendrá lugar el debate.
- Que la discusión y aprobación de la iniciativa se haga en la fecha previamente anunciada.
- Al momento en que se produzca la votación, se debe contar con el *quórum* y las mayorías exigidas para su aprobación, esto es, la mitad más uno de los miembros de una y otra cámara (mayoría absoluta), conforme a lo establecido en el artículo 167 Superior.
- Que la votación sea nominal y pública en aras de que se protejan cabalmente los principios de democracia, publicidad y transparencia, más aún cuando se está frente a un asunto de conflicto entre dos ramas del poder público.
- Por último y aunque no es un requisito expresamente establecido en la Constitución, se debe analizar la congruencia entre el texto del proyecto de ley objetado respecto del que el Congreso insistió, con el propósito de verificar que sean idénticos. Lo anterior, por cuanto la insistencia del Congreso que activa la competencia de la Corte debe versar, total o parcialmente, sobre el mismo texto objetado.

Pues bien, con base en la información contenida en las pruebas allegadas al expediente de la referencia, el Ministerio Público considera que el trámite parlamentario de las objeciones se adelantó conforme a las exigencias establecidas en los artículos 165, 166 y 167 Superiores y en los artículos 79, numeral 4, 196 a 201 de la Ley 5ª de 1992, referentes a la publicación, debate y aprobación de estas¹⁴.

En efecto: (i) las objeciones por inconstitucionalidad se formularon en los tiempos previstos por la Carta Política, es decir, dentro de los 6 días hábiles¹⁵ siguientes a la fecha de remisión de la iniciativa para sanción¹⁶, por tratarse de un proyecto conformado por 5 artículos¹⁷.

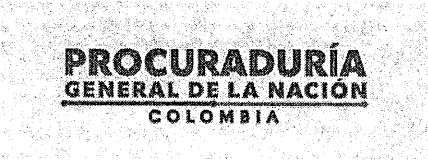
Fecha de remisión para Sanción Presidencial	Fecha de presentación de objeciones ante el Congreso	Días hábiles transcurridos
26 de julio de 2024	5 de agosto de 2024	5

¹⁴ Al respecto, la jurisprudencia constitucional establece que las objeciones hacen parte del proceso legislativo ordinario, por lo que en su definición se deben agotar las exigencias de trámite que, en segundo debate, se imponen a las plenarias, sin perjuicio de las reglas especiales derivadas de las características que le son propias. En tal sentido, la Corte sostuvo que “[a]l prescribir que se realizará nuevamente el segundo debate, la Constitución establece claramente que la insistencia de las cámaras hace parte del procedimiento legislativo, puesto que equivale a un segundo debate, por lo que se entiende que al trámite de las objeciones se aplican las normas constitucionales generales sobre el trámite de las leyes, salvo en aquellos puntos específicos en que las disposiciones especiales prevean reglas distintas a la normatividad general” (Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-633 de 2016 y C-069 de 2004).

¹⁵ Sobre el particular, el término fijado por la norma se contabiliza en días hábiles por cuanto el artículo 62 de la Ley 4 de 1913 dispone que “los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario”.

¹⁶ Expediente digital OG-169. Archivo “Control constitucional a Objeción Gubernamental” del 17 de octubre de 2025, p. 308.

¹⁷ Constitución Política, artículo 115.



(ii) Las objeciones se presentaron ante la cámara en que tuvo origen la iniciativa¹⁸. En concreto, se observa que el trámite inició en la Cámara de Representantes¹⁹ que es la misma Corporación a la que se dirigió el escrito de devolución del proyecto con las objeciones bajo estudio.

(iii) Las objeciones se radicaron por el Gobierno nacional como acto de gobierno, en tanto el documento fue suscrito por el presidente de la República, el ministro de Hacienda y Crédito Público y el director del Departamento Nacional de Planeación (DNP)²⁰, en atención a las competencias a ellos atribuidas por ley.

(iv) Las objeciones fueron publicadas en la Gaceta del Congreso No. 1123 del 8 de agosto de 2024, antes de ser puestas en consideración de las Plenarias de cada Corporación.

(v) Las objeciones gubernamentales fueron discutidas y resueltas por el Congreso en menos de dos legislaturas, por lo cual se respetó la exigencia temporal derivada del artículo 162 de la Constitución²¹ y del artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

Instancia legislativa	Legislatura 2024-2025	Fecha aprobación
Presentación objeciones	Primer periodo: 20/07/2024 a 16/12/2024	05/08/2024
Plenaria – Senado		26/11/2024
Plenaria – Cámara		26/11/2024

(vi) En las Plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República se conformó la comisión accidental para el estudio de las objeciones, integrada por el representante Oscar Darío Pérez Pineda y la senadora Sonia Shirley Bernal Sánchez²².

Frente a este aspecto, el Ministerio Público considera que se cumplió la exigencia de simetría. De una parte, se verificó la participación en la conformación de la Comisión en Cámara y Senado (un representante perteneciente al partido Centro Democrático y una senadora al Pacto Histórico Coalición). De otra parte, se acreditó que el proyecto de ley fue iniciativa de congresistas pertenecientes a distintos partidos políticos [Pacto Histórico Coalición (18), Asociación de Desplazados del Municipio de Briceño - Ascabri (1), Asociación de Productores de Cacao - Aprocasur (1), Yo Soy Urabá (1), Cambio Radical (1), Fuerza Ciudadana (1), Asociación de Campesinos Productores del Bajo Ariari - Asocamproariari (1)]. En el expediente no existen reclamos formales por parte de las bancadas por falta de participación de partidos políticos adicionales en la conformación de la comisión accidental.

(vii) La comisión accidental presentó ante las Plenarias de cada célula legislativa el informe de objeciones y propuso acoger parcialmente lo planteado por el Gobierno nacional.

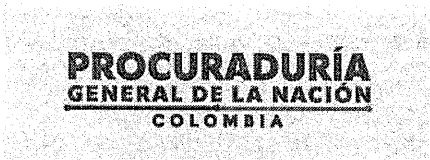
¹⁸ Constitución Política, artículo 165.

¹⁹ Ver Gaceta del Congreso No. 390 de 2023.

²⁰ Expediente digital OG-169. Archivo “Control constitucional a Objeción Gubernamental” del 17 de octubre de 2025, p. 619-636.

²¹ En virtud de lo expuesto en Sentencia C-633 de 2016, el término máximo previsto en el artículo 162 Superior es aplicable al trámite que se le ha de dar a las objeciones gubernamentales.

²² Designados por medio de oficios recibidos el 15 de agosto de 2024 por el presidente de la Cámara Jaime Raúl Salamanca Torres y 27 de agosto del citado año ante el presidente del Senado, según consta en la Gaceta del Congreso 1192 de 2024.



(viii) El informe de objeciones presentado por la comisión accidental se publicó en las Gacetas del Congreso 1989 del 19 de noviembre de 2024 (Senado) y 1992 del 20 de noviembre de 2024 (Cámara).

(ix) El informe que propuso el rechazo de las objeciones presidenciales fue anunciado de forma previa antes de su discusión y votación. Se decidió lo anunciado en las fechas previstas para ello así:

Instancia legislativa	Fecha anuncio	Fecha discusión	Sentido de la Votación
Plenaria – Cámara	19/11/2024 ²³	26/11/2024 ²⁴	Aprobado
Plenaria – Senado	19/11/2024 ²⁵	26/11/2024 ²⁶	Aprobado

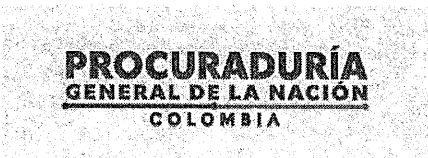
De conformidad con la constancia de la Secretaría General de la Cámara de Representantes del 27 de noviembre de 2024 y con la constancia de la Secretaría General del Senado de la República del 26 de noviembre de 2024, el informe de las objeciones presidenciales que propuso acoger parcialmente lo manifestado por el Gobierno nacional (xi) se aprobó conforma a las mayorías exigidas en la Constitución y la ley, es decir, la mitad más uno de los miembros de cada Corporación²⁷; y (xii) en votación nominal y pública, como consta en las actas de sesión de Plenaria No. 80 y 254, respectivamente²⁸.

Por último, se verifica (xiii) la congruencia entre el texto objetado y el insistido. Es de anotar que el texto remitido para sanción²⁹ coincide con los textos aprobados en conciliación en cada una de las plenarias³⁰. A su turno, el Gobierno nacional objetó el artículo 2 de la iniciativa y el Congreso acogió parcialmente las observaciones, para lo cual dispuso eliminar el parágrafo segundo del proyecto e insistir en el articulado restante. De lo anterior, se puede colegir que existe identidad entre el texto objetado, el insistido y el finalmente puesto a consideración de la Corte Constitucional.

Por lo demás, el Ministerio Público resalta que la Corte Constitucional ha señalado que las actas y las certificaciones de los secretarios de las cámaras son los elementos probatorios idóneos para demostrar los acontecimientos presentados en el trámite legislativo, puesto que *“es el Secretario de cada Cámara quien da fe de todo lo que ocurre en el debate y votación de los Proyectos de Ley”*³¹.

Con fundamento en las consideraciones expuestas, el Ministerio Público estima que el procedimiento que surtieron las objeciones presentadas por el Gobierno nacional en el proyecto de ley objeto de estudio se ajustó a los mandatos superiores, por lo que pasará a examinar la constitucionalidad material de las mismas.

²³ Acta 195 de 2024, correspondiente a la sesión del 19 de noviembre de 2024 (p. 653).
²⁴ Acta 196 del 26 de noviembre de 2024.
²⁵ Acta 36 correspondiente a la sesión del 19 de noviembre de 2024 (p. 641).
²⁶ Acta 37 del 26 de noviembre de 2024.
²⁷ Inciso 2, artículo 167 de la Constitución Política.
²⁸ Al expediente no se adjuntaron las gacetas que dan cuenta de la votación realizada, por lo que para llegar a esta conclusión se acudió únicamente a los certificados obrantes en las páginas 641 y 653 del expediente digital.
²⁹ Expediente digital OG-169. Archivo “Control Constitucional a Objeción Gubernamental” del 17 de octubre de 2025, p. 637-639.
³⁰ Cfr. Gacetas del Congreso No. 124 y 132 de 2025.
³¹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-786 de 2012. Al respecto, el alto tribunal ha exigido que en las actas y certificaciones se debe dejar de manera *“expresa, clara y concreta la información acerca del transcurso de las sesiones y en torno al quórum y a las votaciones, con el fin de permitir que se ejerza a cabalidad por esta Corporación el control de constitucionalidad que le corresponde en los términos de las disposiciones fundamentales pertinentes”* (Sentencia C-393 de 2000).



B. Análisis material de las objeciones gubernamentales

Respecto al examen del contenido material de las objeciones formuladas por el Gobierno nacional, es de anotar que la comisión accidental constató que el parágrafo 2 del artículo 2 de la iniciativa efectivamente modificaba la normativa relacionada con el manejo y administración de los excedentes de liquidez de las regalías contenida en la Ley 2056 de 2020, con lo cual se desconocían los artículos 360 y 361 de la Constitución. Bajo esta premisa, se acogieron parcialmente las observaciones presentadas por el Gobierno en torno a dichos postulados constitucionales y se aprobó la eliminación del parágrafo 2 cuestionado³².

Por lo anterior la Procuraduría circunscribirá su análisis a determinar si el artículo 2 de la iniciativa legislativa bajo revisión se debió tramitar como una ley orgánica.

1. La reserva de ley orgánica

El artículo 151 de la Constitución Política establece la reserva de ley orgánica. En consecuencia, corresponde al Congreso de la República expedir las leyes a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa, así como las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, así como las relacionadas con la asignación de competencias normativas de las entidades territoriales. Esto, sin perder de vista que hay otras disposiciones constitucionales que imponen el carácter orgánico a otras materias³³.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional definió y fijó el alcance de esa tipología legal. Precisó que la importancia de las leyes orgánicas radica en *“la posibilidad de condicionar la expedición de otras leyes al cumplimiento de ciertos fines y principios, a tal punto que llegan a convertirse en verdaderos límites al procedimiento legislativo ordinario y a la regla de mayoría simple, que usualmente gobierna la actividad legislativa”*³⁴.

En este orden de ideas, la jurisprudencia ha caracterizado dicha tipología de leyes así: (i) existe un catálogo de materias reservadas a las leyes orgánicas, de acuerdo con los artículos 151 y 342 Superiores; (ii) por su naturaleza las leyes orgánicas fijan criterios amplios y generales que el Legislador ordinario está llamado a desarrollar; (iii) dado que las leyes orgánicas introducen límites procedimentales al ejercicio de la actividad legislativa, deben interpretarse restrictivamente las materias a desarrollar; y (iv) cualquier duda sobre el trámite que debió surtir, debe resolverse en favor del Legislador ordinario³⁵.

La correcta aplicación de esta cláusula debe comprenderse armónica y sistemáticamente con la tipología de leyes definida en la Constitución Política. En este sentido, el Legislador ordinario es el primer llamado a desarrollar los mandatos previstos en el texto superior. Por ello, el examen del principio competencial para determinar si la norma ordinaria expedida por el Legislativo desconoce los parámetros

³² El texto aprobado con modificaciones con ocasión de las objeciones presidenciales, eliminándose el parágrafo 2 relacionado con regalías, se publicó en la Gaceta del Congreso 1992 de 2024.

³³ Constitución Política, artículos 288, 307, 319, 325, 329, 342, 352, 356, 357, 360 y 361.

³⁴ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-052 de 2015 y C-652 de 2015, reiteradas en la Sentencia C-385 de 2022.

³⁵ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-385 de 2022.

y procedimientos correspondientes de ley orgánica, debe atender a la excepcionalidad³⁶: *“la aprobación de leyes orgánicas constituye una excepción a la cláusula general del Legislador ordinario. En este sentido, la reserva de ley orgánica exige una determinación específica en la Constitución Política y sus alcances materiales son restrictivos en su interpretación”*³⁷. Se colige de lo anterior que solo forman parte de la reserva de ley orgánica las materias expresamente señaladas por el Constituyente, entender lo contrario significa vaciar de contenido las funciones asignadas al Legislador ordinario.

Es justamente por su prevalencia en la jerarquía legislativa del Estado que la jurisprudencia fijó cuatro elementos esenciales que deben satisfacerse en el trámite de leyes sujetas a la reserva de ley orgánica: (i) la finalidad de la ley, (ii) el contenido material, (iii) la votación mínima aprobatoria, y (iv) el propósito del Legislador de aprobar una ley de naturaleza orgánica³⁸.

A partir de esas premisas se ha establecido³⁹ que se viola el texto superior cuando una ley ordinaria se refiere a materias sujetas a la reserva de ley orgánica por desconocer los requisitos para su expedición y las cláusulas de competencias obligatorias a cargo del legislador, lo que provoca su declaratoria de inconstitucionalidad. Por el contrario, si una ley orgánica regula asuntos que no están sujetos a dicha reserva, se deberá ponderar el principio democrático de cara al trámite legislativo rígido impartido a un supuesto normativo que no lo exigía⁴⁰.

2. Alcance del Proyecto de Ley Proyecto de Ley 174 de 2023 Senado – 401 de 2023 Cámara

Como se indicó, el objeto de la ley es promover la competencia justa y condiciones de libertad para los establecimientos de crédito. Para ello, el artículo 1 del proyecto permite 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”*.

Concretamente, la objeción presidencial está dirigida contra el artículo 2 de la iniciativa, denominado *inversión de los excedentes de liquidez*. Este dispone que las entidades territoriales y las entidades descentralizadas del orden territorial con participación política superior al 50 % podrán invertir sus excedentes de liquidez en los mecanismos que recoge en dos numerales.

Así, y sin perjuicio de las inversiones autorizadas por ley, menciona las inversiones (a) 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 (b) en certificados de depósito 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.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-421 de 2012, citada en la Sentencia C-385 de 2022.

³⁸ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-385 de 2022 y C-289 de 2014, entre otras.

³⁹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-206 de 2023.

⁴⁰ Ibidem. Véase también la Sentencia C-1246 de 2001.

Con ese fin, el párrafo 1 del mismo artículo fija las condiciones para cumplir con la calificación de riesgo, determinando que en aquellas inversiones con plazo igual o inferior a 1 año el establecimiento de comercio debe acreditar una calificación vigente de la máxima categoría para el corto plazo, y si se trata del largo plazo, contar como mínimo con la segunda mejor calificación vigente. Esto, de conformidad con las escalas utilizadas por las sociedades calificadoras de riesgo. Si la inversión tendrá un plazo superior a un año, el establecimiento de crédito deberá contar como mínimo con la segunda mejor calificación vigente para el largo plazo y la máxima calificación para el corto plazo. Además, señala que las entidades territoriales podrán seguir colocando los excedentes de liquidez en instituciones de fomento y desarrollo calificadas como de bajo riesgo crediticio.

Por su parte, el párrafo 2 permite que los recursos se sigan invirtiendo en fondos de inversión colectiva del mercado monetario o abiertos sin pacto de permanencia administrados por sociedades fiduciarias.

Complementa lo anterior la facultad otorgada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que expida la reglamentación pertinente, según lo dispone el párrafo 4 del artículo 2.

3. Análisis del caso concreto

Para el Ministerio Público la objeción gubernamental por inconstitucionalidad está llamada a prosperar, en la medida que el artículo 2 de la iniciativa legislativa violó la cláusula de reserva de ley orgánica.

Esto es así porque el artículo 2 bajo examen modificó el artículo 17 de la Ley Orgánica 819 de 2003⁴¹, al ampliar el catálogo de mecanismos en el que las entidades territoriales y sus descentralizadas con participación pública superior al 50 % podrán invertir sus excedentes de liquidez, además, incluyó a las entidades financieras e incluso incidió el riesgo crediticio. En efecto, el artículo 17 en mención se refiere a la *colocación de excedentes de liquidez*, y dispone que las entidades territoriales — únicamente estas — 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. El párrafo del artículo 17 indica, a modo de excepción, que podrán seguir colocando sus excedentes de liquidez en institutos de fomento y desarrollo mientras estos obtienen la calificación de bajo riesgo crediticio.

Descrito el contenido del artículo 17 vigente, el artículo 2 de la iniciativa tiene el siguiente alcance:

- Se mantiene la atribución a cargo de las entidades territoriales y se amplía a las entidades descentralizadas del orden territorial con participación pública superior al 50 %.

⁴¹ Ley 819 de 2003, 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.*
PARÁGRAFO. *Las Entidades Territoriales podrán seguir colocando sus excedentes de liquidez en Institutos de Fomento y Desarrollo mientras estos últimos obtienen la calificación de bajo riesgo crediticio, para lo cual tendrán un plazo de un (1) año a partir de la vigencia de la presente ley.*

- Se cambia la calidad de tal atribución, en tanto el artículo 17 dispone que las entidades territoriales *deberán* y, por el contrario, el artículo 2 alude a que las entidades *podrán* hacer las respectivas inversiones.
- Se amplían los mecanismos de inversión, sumando a la regulación actual la posibilidad de invertir 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 (b) en certificados de depósito 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.
- En lo relacionado con el riesgo crediticio, la iniciativa solo se refiere a la calificación de riesgo de las inversiones, sin aludir a la calificación o calidades crediticias que se deben exigir de las entidades financieras que los administran.
- Se alude no solo a *establecimientos de comercio*, como lo hace el artículo 17 de la Ley 819, sino que se hace referencia a *entidades financieras*.
- Se ratifica lo relacionado con la inversión en institutos de fomento y desarrollo de bajo riesgo crediticio.

A partir de esa evidente incidencia en la regulación actual, se concluye que el artículo 2 de la iniciativa modifica el artículo 17 de la Ley Orgánica 819 de 2003 al introducir un nuevo destinatario de la disposición sobre colocación de inversiones, varía la categoría de deber y la torna como una posibilidad, amplía los mecanismos de inversión e incluye a las entidades financieras en el ámbito de aplicación de la norma.

Ahora bien, establecido el contenido y alcance del artículo 2 de la iniciativa corresponde analizar si se trata de una disposición sujeta a reserva de ley orgánica. A la luz de las reglas jurisprudenciales expuestas resulta claro que la disposición que regule lo relacionado con la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto, tiene reserva de ley orgánica. Tal exigencia condiciona el ejercicio de la actividad legislativa.

Frente a dicha postura, lo primero que se debe considerar es que los excedentes de liquidez son todos aquellos recursos no destinados, de manera inmediata, al desarrollo de las actividades que constituyen el objeto de las entidades⁴². Tal es su importancia en el manejo del presupuesto que el artículo 17 de la Ley Orgánica 819 de 2003 regula su colocación. De otra parte, en virtud de los numerales 11, 24 y 25 del artículo 189 superior, corresponde al presidente de la República ejercer la potestad reglamentaria; ejercer la inspección, vigilancia y control de actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos y de la actividad financiera, así como organizar el crédito público, respectivamente.

En segundo lugar, es preciso revisar los cuatro elementos exigidos en el trámite de leyes sujetas a la reserva de ley orgánica:

⁴² Decreto 1525 de 2008, artículo 55. Este decreto dicta normas relacionadas con la inversión de los recursos de las entidades estatales del orden nacional y territorial.

- (i) La finalidad de la ley: en principio el proyecto de ley se dirige a promover condiciones de libertad y competencia justa para los establecimientos de crédito y en el sector financiero. Así, propende por permitir que todas las instituciones financieras puedan ofrecer sus servicios a las entidades territoriales y a las entidades descentralizadas del orden territorial para que estas puedan invertir los recursos de excedentes de liquidez respectivos. En este sentido, la finalidad de la ley no contraviene la reserva de ley orgánica.
- (ii) El contenido material: el artículo 2 está relacionado con la inversión de recursos de liquidez por parte de las entidades territoriales. Dicho tema constituye una materia sujeta a reserva de ley orgánica relacionado en el artículo 151 Superior, cual es el ámbito presupuestal.
- (iii) La votación mínima aprobatoria: como se expuso en el acápite de trámite legislativo, la votación obtenida para la aprobación de la iniciativa fue de mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara. Con todo, se sujetó a las exigencias previstas para una ley ordinaria, es decir, mayoría de los presentes.
- (iv) El propósito del Legislador: el artículo 2 bajo estudio hace parte de un proyecto de ley en cuyo trámite el Legislador no manifestó de manera clara, expresa y positiva su voluntad de aprobar o modificar una ley de naturaleza orgánica.

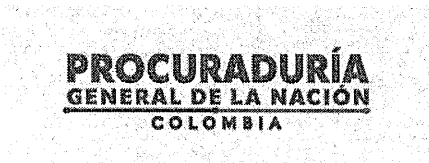
Así las cosas, en el asunto analizado no se cumplieron todos los requisitos exigidos de una ley orgánica, específicamente porque, aun cuando el contenido material así lo exigía, en el trámite no se constató que el propósito del Congreso fuese aprobar una norma sometida a tal reserva, con lo cual la votación tampoco se ajustó a los requisitos aludidos.

Es bueno mencionar que en el informe a las objeciones presidenciales que presentó la comisión accidental y que fue debidamente aprobado en ambas cámaras, se señaló que la pretensión del proyecto de ley no era 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”*⁴³. Razón por la cual se presentó conforme al trámite de ley ordinaria, pues no se consideró que desarrollara asuntos de materia orgánica y, en ese sentido, no se manifestó la voluntad del Legislador de modificar una ley orgánica⁴⁴.

No obstante, la decisión de regular asuntos referidos con la inversión de excedentes de liquidez de las entidades territoriales en el trámite de una ley ordinaria, al tiempo que modifica una disposición de carácter orgánico, vulnera la cláusula de reserva establecido en el artículo 151 Superior. Debe considerarse que se trata de la inversión de recursos públicos, asunto que requiere un trámite legislativo calificado para que en el escenario deliberativo se ventile la incidencia e impacto de la disposición tanto en el Presupuesto General de la Nación como en el ordenamiento jurídico mismo, siguiendo la pauta fijada por el principio democrático y la importancia del presupuesto de cara al servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, y su papel

⁴³ Expediente digital OG-169. Archivo “Control constitucional a Objeción Gubernamental” del 17 de octubre de 2025, p. 643-649.

⁴⁴ Ibidem.



en la garantía y efectividad de los derechos y deberes, todo lo cual tiene como propósito responder a la realidad económica y a las necesidades sociales del país.

Aunado a lo anterior, debe resaltarse que el Gobierno nacional, por medio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se dirigió al Congreso de la República en cuatro momentos distintos del trámite legislativo. En todos estos escritos dio a conocer la posición de la cartera ministerial de abstenerse de emitir concepto favorable al proyecto de ley por razones de inconveniencia e inconstitucionalidad, criterios que reiteró en el escrito de objeciones gubernamentales⁴⁵.

En esta línea, para la Procuraduría General de la Nación el reproche planteado por el Gobierno nacional encuentra fundamentos jurídico-constitucionales, pues se constató que el artículo 2 de la iniciativa debió tramitarse con sujeción a las exigencias previstas para ley orgánica. Esto por cuanto versa sobre una competencia constitucional, de orden presupuestal, prevista por la ley orgánica y cuya potestad reglamentaria le corresponde al presidente de la República en los términos del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución.

IV. SOLICITUD

Por las razones expuestas, el Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional declarar **FUNDADA** la objeción por inconstitucionalidad formulada por el Gobierno nacional contra el 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*». En consecuencia, declare la **INCONSTITUCIONALIDAD** del artículo 2 del proyecto de ley.

Atentamente,

GREGORIO ENRIQUE PACHECO
Procurador General de la Nación

Proyectó: Tatiana Milena Daza Marquéz
Andrea Mejía Fals
Revisó y Aprobó: Carolina Rico Marulanda

⁴⁵ Las comunicaciones referidas son las siguientes: (i) el 23 de agosto de 2024, mediante oficio identificado con No. de Radicado 2-2023-045395 frente al texto aprobado en primer debate; (ii) el 22 de marzo de 2024 mediante oficio identificado con No. de Radicado 2-2024-014694 frente al texto aprobado en tercer debate; (iii) el 28 de mayo de 2024 mediante oficio identificado con No. de Radicado 2-2024-029217 frente al texto de ponencia propuesto para cuarto debate; (iv) el 19 de junio de 2024 mediante oficio identificado con radicado 2-024-033468 frente al informe de conciliación propuesto.

21