

D-11921  
OK

COPIA

Honorables Magistrados  
CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA  
Sala Plena  
E. S. D.



1010: 950 as

Referencia: Acción de inconstitucionalidad contra todo el articulado de la Ley 1777 de 2016, "por medio de la cual se definen y regulan las cuentas abandonadas y se les asigna un uso eficiente a estos recursos".

Respetados Magistrados,

ERIKA PATRICIA VENCE, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.065.584.306 de Valledupar, en mi calidad de ciudadana colombiana y en ejercicio de las facultades a las que hacen referencia los artículos 40.6 y 241 de la Constitución Política de Colombia, presento ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD, mediante la cual SOLICITO que se declare INEXEQUIBLE todo el articulado de la Ley 1777 de 2016, "por medio de la cual se definen y regulan las cuentas abandonadas y se les asigna un uso eficiente a estos recursos", tanto por vicios de procedimiento en su formación (Proyecto de Ley No. 116 de 2014 Senado / 50 de 2015 Cámara) como por vicios materiales.

Se presentarán dos cargos, uno de forma y otro material. El cargo de forma estará dirigido a que se declare inexecutable la totalidad del articulado de la Ley 1777 de 2016, porque se incurrió en vicios de procedimiento en su formación al momento de unificarse los textos de ambas Cámaras en la comisión accidental de conciliación, en contravía del 161 de la Constitución Política. Por su parte, el cargo material buscará que se declaren inexecutable el inciso primero y el párrafo 4° del artículo 3° de la Ley 1777 de 2016, en tanto suponen una intervención desproporcionada e inconstitucional a la libertad de empresa y la propiedad privada.

La demanda se organizará conforme a los requisitos definidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, "por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional".<sup>1</sup> Así mismo, se llenarán los requisitos jurisprudenciales de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia para las acciones públicas de inconstitucionalidad.

### I. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe la Ley 1777 de 2016, conforme se publicó en el Diario Oficial No. 49.773 del 1° de febrero de 2016. Por vicios de procedimiento en su formación se demanda todo el articulado de la Ley 1777 de 2016 (todos los artículos fueron objeto del trámite de conciliación que se estima irregular) y, por vicios materiales, únicamente aquellas expresiones subrayadas y en negrita.

"LEY 1777 DE 2016  
(febrero 1°)  
D.O. 49.773, febrero 1° de 2016

por medio de la cual se definen y regulan las cuentas abandonadas y se les asigna un uso eficiente a estos recursos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

<sup>1</sup> El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 dispone: "Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: // 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; // 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; // 3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; // 4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y // 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda".



Artículo 1°. El objeto de la presente ley es utilizar los saldos de cuentas abandonadas que se encuentran en los establecimientos financieros, para ser invertidos en la creación y administración de un fondo en el Icetex que permita el otorgamiento de créditos de estudio y créditos de fomento a la calidad de las Instituciones de Educación Superior.

Artículo 2°. Definición. Para el objeto de la presente ley se consideran cuentas abandonadas aquellas cuentas corrientes o de ahorro sobre las cuales no se hubiere realizado movimiento de depósito, retiro, transferencia o, en general, cualquier débito o crédito que las afecte durante (3) años ininterrumpidos en todas las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera.

No impiden considerar la cuenta como abandonada las operaciones de créditos o débitos que los establecimientos financieros realicen con el fin de abonar intereses o realizar cargos por comisiones y/o servicios bancarios.

Parágrafo. Una cuenta deja de considerarse abandonada cuando deja de cumplir con los requisitos establecidos en el presente artículo o por requerimiento de autoridad competente.

**Artículo 3°. Traslado de recursos. Se transferirán por las entidades tenedoras los saldos de las cuentas de ahorro o corrientes que se consideren abandonadas de acuerdo con las condiciones establecidas en el artículo 2° de la presente ley y que superen el valor equivalente a 322 UVR a título de mutuo al fondo constituido y reglamentado por el Icetex para este fin.**

Parágrafo 1°. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional tendrá un plazo no mayor de tres (3) meses para reglamentar la operatividad necesaria del traslado de los recursos de que trata este artículo y para el reintegro de los recursos dispuestos en el artículo 5° de la presente ley. Una vez establecida la operatividad, se requerirá a las entidades financieras el traslado de los recursos.

Parágrafo 2°. Los costos de mantenimiento y funcionamiento del proceso de traslados y reintegros serán asumidos con los recursos de que trata este artículo.

Parágrafo 3°. El Icetex creará un fondo con destinación específica para la administración de los recursos transferidos y, reglamentará su estructura y funcionamiento de acuerdo con los fines de que trata el artículo 1° de la presente ley.

**Parágrafo 4°. El Icetex deberá garantizar, de acuerdo con la normatividad vigente, que el rendimiento de la cuenta que haya sido declarada en abandono, sea equivalente al que tendría el mismo tipo de cuenta en la entidad financiera respectiva.**

Artículo 4°. Contabilización y registro. Las entidades financieras enviarán al Icetex los listados en donde se discriminen las cuentas abandonadas y el saldo objeto de traslado al fondo constituido para tal fin.

Parágrafo 1°. La Junta Directiva del Icetex determinará en un plazo no mayor a tres (3) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones y la periodicidad con que se elaborarán los listados.

Parágrafo 2°. Las entidades financieras deberán remitir a la Superintendencia Financiera de Colombia la información respecto de las cuentas abandonadas y el traslado de los recursos de las mismas por parte de los establecimientos financieros, en el tiempo y condiciones estipuladas por la Junta Directiva del Icetex.

Parágrafo 3°. La información enviada por los establecimientos financieros al Icetex será para el uso exclusivo de los fines consagrados de la presente ley y en concordancia con las disposiciones de la Ley Estatutaria 1266 de 2008.

Artículo 5°. Retiro y reintegro del saldo. La entidad financiera deberá entregarle el saldo al depositante en el momento en que este lo solicite, el cual no podrá ser superior a un (1) día siguiente a la solicitud presentada, con los rendimientos respectivos, de conformidad con las disposiciones actualmente vigentes para el efecto.

La entidad financiera le solicitará al administrador del fondo previsto en el artículo 1° de la presente ley los saldos a reintegrar por las reclamaciones de los cuentahabientes en el momento en que estos los soliciten.

Artículo 6°. Reserva para el pago de reintegros. El fondo debidamente constituido por el Ictex para tal fin tendrá como mínimo en reserva el veinte (20%) de los recursos que le sean transferidos por los establecimientos financieros de que trata el artículo 3° de la presente ley, para atender las solicitudes de reintegro efectuadas por los establecimientos antes mencionados.

Artículo 7°. Uso de los recursos. Los recursos del fondo a que hace referencia el artículo 1° de la presente ley, serán invertidos de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en concertación con el Ictex y el Ministerio de Educación Nacional, optimizando los recursos del portafolio.

El Ictex solo utilizará el 100% de los rendimientos financieros generados por la administración de este portafolio de acuerdo con los fines de que trata el artículo 1° de la presente ley.

Artículo 8°. Control político. Antes del 15 de junio de cada año el Ministerio de Educación Nacional deberá presentar un informe al Congreso de la República sobre transferencias, reintegros y rendimientos de los recursos transferidos de acuerdo con los artículos 3° y 6° y sobre el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la presente ley.

Artículo 9°. Vigencias y derogatorias. La presente ley entra a regir a partir de su publicación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

El artículo 36 del Decreto número 2331 de 1998 continúa vigente y no se modifica ni deroga por ninguna disposición de la presente ley."

## II. NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SE CONSIDERAN INFRINGIDAS

Las normas de la Constitución Política que se estiman infringidas son:

### A. Artículo 161 de la Constitución Política.

"Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de Senadores y Representantes, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría.

Previa publicación por lo menos con un día de anticipación, el texto escogido se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias. Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto".

### B. Artículo 333 de la Constitución Política. Libertad económica

"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.

NOTA: ENCARGADO DE LA UNIDAD

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."

### III. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

En este apartado se expondrán los dos cargos por los cuales se estiman inconstitucionales las normas demandadas. El primero es de forma y se dirige contra todo el articulado de la Ley 1777 de 2016, porque se incurrió en vicios de procedimiento durante el trámite de conciliación del Proyecto de Ley No. 116 de 2014 Senado / 50 de 2015 Cámara. El segundo es material y está dirigido contra el inciso primero y el parágrafo 4° del artículo 3° de la Ley 1777 de 2016, porque se intervino de manera desproporcionada e inconstitucional la libertad de empresa y la propiedad privada.

#### A. Cargo primero: violación del artículo 161 de la Constitución Política en el procedimiento de formación de todo el articulado de la Ley 1777 de 2016. Desconocimiento del principio de publicidad de los informes de conciliación

El artículo 161 de la Constitución Política establece que los informes de conciliación deben publicarse "[...] por lo menos con un día de anticipación" al debate y aprobación de las plenarias de ambas Cámaras, para que los parlamentarios conozcan previamente el objeto de los cambios introducidos al articulado y puedan decidir de manera informada. Pues bien, durante el trámite del Proyecto de Ley No. 116 de 2014 Senado / 50 de 2015 Cámara, que posteriormente se transformaría en la Ley 1777 de 2016, se vulneró lo dispuesto en el artículo 161 de la Constitución Política, porque aun cuando las gacetas que contienen los informes de conciliación aparentemente fueron publicadas en un día calendario previo al debate y aprobación de las plenarias, lo cierto es que los congresistas manifestaron durante el debate que no conocían el texto de los informes, lo que tornó nugatorio el principio de publicidad.

Para sustentar el cargo se (i) explicará la obligación constitucional de publicar los informes de conciliación al menos un día antes de la aprobación de las plenarias (art. 161 CP) como desarrollo del principio de publicidad y, posteriormente, (ii) se demostrará que dicha obligación se desatendió durante el trámite de conciliación del articulado completo del Proyecto de Ley No. 116 de 2014 Senado / 50 de 2015 Cámara.

#### 1. El principio de publicidad en materia de conciliación (art. 161 CP)

El principio de publicidad es fundamental en la actividad parlamentaria en tanto permite la realización del principio democrático en la producción de normas jurídicas. La publicidad de las actuaciones legislativas permite el examen detallado y concreto del debate legislativo y ofrece la oportunidad real de que toda la sociedad representada en el Congreso de la República incida en la decisión legislativa. Y es que solo se puede debatir y decidir sobre lo que se conoce y estudia previamente.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Al respecto, véase la sentencia C-465 de 2014 de la Corte Constitucional, en la cual se expuso lo siguiente sobre el principio de publicidad: "[...] El principio de publicidad cumple importantes finalidades dentro del Estado social de derecho, pues el Congreso es el lugar en donde se realiza de manera privilegiada la discusión pública de las distintas opiniones y opciones políticas. De un lado, la publicidad racionaliza la propia discusión parlamentaria y la hace más receptiva a los distintos intereses de la sociedad, con lo cual las deliberaciones producen resultados más justos. De otro lado, la publicidad articula la actividad del Congreso con la ciudadanía, y es una condición necesaria para que el público esté mejor informado sobre los temas de trascendencia nacional, con lo cual se estrechan además las relaciones entre electores y elegidos, valor esencial en una democracia participativa como la colombiana. La publicidad es una condición de legitimidad de la discusión parlamentaria, pues es la única manera de que el Congreso cumpla una de sus funciones esenciales, esto es, la de traducir políticamente la opinión de los distintos grupos y sectores de la sociedad y, a su vez, la de contribuir a la preservación de una sociedad abierta en la cual las distintas opiniones puedan circular libremente. Por todo ello, sin transparencia y publicidad de la actividad de las asambleas representativas no cabe hablar verdaderamente de democracia constitucional".

La Corte Constitucional ha resaltado que el principio de publicidad previa de los temas sujetos a discusión y aprobación, como mandato propio de un sistema de producción normativa deliberativo y parlamentario, garantiza (i) el adecuado desarrollo del debate mismo y (ii) la participación en el proceso legislativo.<sup>3</sup> En la sentencia C-298 de 2016, por ejemplo, se explicó que el principio de publicidad “[...] concreta que los proyectos de ley o las proposiciones de enmienda que se proponen sean de pleno conocimiento para todos los miembros del Congreso de la República antes de iniciar la respectiva discusión legislativa. En consecuencia, su publicación en el medio de comunicación oficial del órgano legislativo es uno de los presupuestos que posibilita la discusión [...] Por tal razón, cómo lo ha reiterado esta Corporación, la necesaria publicidad de lo que va a ser sometido a debate es un presupuesto mínimo para garantizar la participación democrática efectiva de los congresistas”.

Especial importancia le otorga la Constitución Política a la publicidad de los informes de conciliación cuando existen diferencias entre los textos aprobados por las plenarias de Senado y Cámara. En esta fase del procedimiento es crucial que los congresistas conozcan previamente lo que van a discutir y votar, pues si se convocó la comisión accidental es porque el articulado del proyecto sufrió cambios y, en ese sentido, se hace necesario conocer y ponderar las modificaciones. Para asegurar la materialización del principio de publicidad en el trámite de conciliación, el artículo 161 de la Constitución Política dispone:

*“Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de Senadores y Representantes, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría.*

*Previa publicación por lo menos con un día de anticipación, el texto escogido se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias. Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto”.*

Al interpretar esta disposición, la Corte Constitucional ha explicado que la publicación del informe de conciliación debe hacerse en un día calendario diferente y anterior a la fecha de discusión y aprobación del mismo, y que no necesariamente deben transcurrir 24 horas entre la publicación y el debate. Según la Corte, “[...] esta interpretación es más acorde con la dinámica de un órgano político como el Congreso de la República, al que el ordenamiento, más que términos estrictos que no parecen ser fruto de un estudio sistemático y profundo acerca de su necesidad, debe darle un marco de acción que, sin menoscabar innecesariamente la libertad de acción de sus órganos internos, permita que el procedimiento legislativo se desarrolle con el respeto requerido por las minorías que en él participan, de cara a la sociedad y con respeto de la decisión mayoritaria –que refleja el parecer democrático de los electores”.<sup>4</sup>

Lo anterior no significa, sin embargo, que el presupuesto de publicidad de los informes de conciliación se reduzca a una mera formalidad, en el sentido de que lo único relevante es insertarlo en la gaceta del congreso en un día calendario previo, sin que importe, por ejemplo, si todos los parlamentarios verdaderamente pudieron conocer el texto del informe, si tuvieron tiempo suficiente para estudiar y ponderar los cambios introducidos y, en general, si realmente se cumplió con la finalidad de la forma, que no es otra que permitir la participación real e informada en el debate con observancia del principio democrático. El principio de instrumentalidad de las formas enseña que los requisitos procesales no tienen un valor en sí mismo y deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo y, en esa dirección, es válido afirmar que puede ocurrir un vicio en el procedimiento cuando, a pesar de haberse cumplido aparentemente con una formalidad, el valor sustantivo que la soporta no se realiza. “[...] Es por ello que, al analizar la trascendencia de un vicio de forma, es preciso tener en cuenta tanto el contexto en el cual éste se presentó, como el conjunto integral del trámite legislativo, por cuanto como se expresó, no toda vulneración de una regla sobre la formación de las leyes, contenida en la Constitución o en el respectivo Reglamento del Congreso, acarrea ineluctablemente la invalidez de la ley y su declaración de inconstitucionalidad”.<sup>5</sup>

En suma, puede afirmarse que el principio de publicidad es esencial en la formación de la voluntad democrática, en tanto permite, entre otras cosas, que los parlamentarios conozcan y evalúen lo que

<sup>3</sup> Véanse, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional C-013 de 1993, C-760 de 2001 y C-168 de 2012.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia C-590 de 2012. Esta postura ha sido reiterada en otras ocasiones por la Sala Plena de la Corte, como por ejemplo en las sentencias C-840 de 2008, C-376 de 2008, C-379 de 2010 y C-076 de 2012.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia C-786 de 2012.

está sometido a discusión y votación. Especial importancia toma el principio de publicidad en el trámite de conciliación, pues como el proyecto ha sufrido modificaciones, es vital que los congresistas conozcan y ponderen aquellos cambios para luego poder debatir y decidir. De acuerdo al artículo 161 de la Constitución Política, el informe de conciliación debe publicarse con al menos un día de anticipación a los debates en plenaria, y ese día debe interpretarse como un día calendario, no 24 horas.

2. En el trámite del Proyecto de Ley No. 116 de 2014 Senado / 50 de 2015 Cámara no se publicaron los informes de conciliación como lo ordena el artículo 161 de la Constitución Política

En el trámite del Proyecto de Ley No. 116 de 2014 Senado / 50 de 2015 Cámara, que se convertiría en la Ley 1777 de 2016, se vulneró el artículo 161 de la Constitución Política. Por una parte, existen pruebas que llevan a la convicción de que los informes de conciliación no fueron publicados "por lo menos con un día de anticipación" a los debates de las respectivas plenarias, como supuestamente lo consignan las gacetas del congreso. Y, de otro lado, bajo la hipótesis de que se hubieron publicado en un día calendario previo al debate en las plenarias, debe afirmarse que el cumplimiento de ese requisito no satisfizo la finalidad para la cual fue estatuido, pues, en últimas, no trascurrió tiempo suficiente entre la publicación y el debate, de tal forma que los parlamentarios pudieran conocer y ponderar los cambios realizados.

El articulado completo del Proyecto de Ley No. 116 de 2014 Senado / 50 de 2015 Cámara fue objeto de conciliación, básicamente, porque en el Senado habían decidido que los saldos de las cuentas abandonadas fueran invertidos en proyectos de infraestructura de cuarta generación (4G) y en la Cámara opinaban que tales recursos debían destinarse al ICETEX. En el siguiente cuadro comparativo se pueden observar los textos definitivos aprobados por las plenarias y las materias de divergencia en cada uno de los artículos:

TEXTO APROBADO 2º DEBATE SENADO EL 29/07/2015 (Gaceta del Congreso No. 591/2015)	TEXTO APROBADO 4º DEBATE CÁMARA EL 16/12/2015 (Gaceta del Congreso No. 1071/2015)
Artículo 1º. <i>Objeto.</i> El objeto de la presente ley es utilizar los saldos de cuentas abandonadas que se encuentran en establecimientos de crédito para ser invertidos en instrumentos financieros rentables destinados a proyectos de la Cuarta Generación (4G) de Concesiones Viales de Colombia.	Artículo 1º. <i>El Objeto</i> de la presente ley es utilizar los saldos de cuentas abandonadas que se encuentran en los establecimientos financieros, para ser invertidos en la creación y administración de un fondo en el Icetex que permita el otorgamiento de créditos de estudio y créditos de fomento a la calidad de las instituciones de educación superior.
Artículo 2º. <i>Definición.</i> Para el objeto de la presente ley se consideran cuentas abandonadas aquellas cuentas corrientes o de ahorro sobre las cuales no se hubiere realizado movimiento de depósito, retiro, transferencia o, en general, cualquier débito o crédito que las afecte durante cuatro (4) años ininterrumpidos. No impiden considerar la cuenta como abandonada las operaciones de créditos o débitos que los establecimientos de crédito realicen con el fin de abonar intereses o realizar cargos por comisiones y/o servicios bancarios.	Artículo 2º. <i>Definición.</i> Para el objeto de la presente ley se consideran cuentas abandonadas aquellas cuentas corrientes o de ahorro sobre las cuales no se hubiere realizado movimiento de depósito, retiro, transferencia o, en general, cualquier débito o crédito que las afecte durante (3) años ininterrumpidos en todas las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera. No impiden considerar la cuenta como abandonada las operaciones de créditos o débitos que los establecimientos financieros realicen con el fin de abonar intereses o realizar cargos por comisiones y/o servicios bancarios. Parágrafo. Una cuenta deja de considerarse abandonada cuando deja de cumplir con los requisitos establecidos en el presente artículo o por requerimiento de autoridad competente.
Artículo 3º. <i>Traslado de recursos.</i> Se transferirán por las entidades tenedoras los saldos de las cuentas de ahorro o corrientes que se consideren abandonadas de acuerdo con las condiciones establecidas en el artículo 2º de la presente ley y que superen el valor equivalente a 322 UVR a título de mutuo a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional. Parágrafo. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional tendrá un plazo no mayor de un (1) año para desarrollar la operatividad necesaria para recibir el traslado de los recursos de que trata este artículo. Una vez establecida la operatividad, se requerirá a los establecimientos de crédito el traslado de recursos.	Artículo 3º. <i>Traslado de recursos.</i> Se transferirán por las entidades tenedoras los saldos de las cuentas de ahorro o corrientes que se consideren abandonadas de acuerdo con las condiciones establecidas en el artículo 2º de la presente ley y que superen el valor equivalente a 322 UVR a título de mutuo al fondo constituido y reglamentado por el Icetex para este fin. Parágrafo 1º. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional tendrá un plazo no mayor de tres (3) meses para reglamentar la operatividad necesaria del traslado de los recursos de que trata este artículo y para el reintegro de los recursos dispuestos en el artículo 5º de la presente ley. Una vez establecida la operatividad, se requerirá a las entidades financieras el traslado de los recursos. Parágrafo 2º. Los costos de mantenimiento y funcionamiento del proceso de traslados y reintegros serán asumidos con los recursos de que trata este artículo. Parágrafo 3º. El Icetex creará un fondo con destinación específica para la administración de los recursos transferidos y, reglamentará su estructura y funcionamiento de acuerdo con los fines de que trata el artículo 1º de la presente ley. Parágrafo 4º. El Icetex deberá garantizar, de acuerdo con la normatividad vigente, que el rendimiento de la cuenta que haya

	sido declarada en abandono, sea equivalente al que tendría el mismo tipo de cuenta en la entidad financiera respectiva.
<p>Artículo 4°. <i>Contabilización y registro.</i> Los establecimientos de crédito enviarán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público listados en donde se discriminen las cuentas abandonadas y el saldo objeto de traslado.</p> <p>Parágrafo 1°. El Ministerio de Hacienda y Crédito determinará en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones y la periodicidad con que se elaborarán los listados.</p> <p>Parágrafo 2°. La Superintendencia Financiera se encargará de supervisar y ejercer control sobre la entrega de los listados de las cuentas abandonadas y el traslado de los recursos de las mismas por parte de los establecimientos de crédito, en el tiempo y condiciones estipuladas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p>	<p>Artículo 4°. <i>Contabilización y registro.</i> Las entidades financieras enviarán al Icetex los listados en donde se discriminen las cuentas abandonadas y el saldo objeto de traslado al fondo constituido para tal fin.</p> <p>Parágrafo 1°. La Junta Directiva del Icetex determinará en un plazo no mayor a tres (3) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones y la periodicidad con que se elaborarán los listados.</p> <p>Parágrafo 2°. Las entidades financieras deberán remitir a la Superintendencia Financiera de Colombia la información respecto de las cuentas abandonadas y el traslado de los recursos de las mismas por parte de los establecimientos financieros, en el tiempo y condiciones estipuladas por la Junta Directiva del Icetex.</p> <p>Parágrafo 3°. La información enviada por los establecimientos financieros al Icetex será para el uso exclusivo de los fines consagrados de la presente ley y en concordancia con las disposiciones de la Ley Estatutaria 1266 de 2008.</p>
<p>Artículo 5°. <i>Retiro del saldo por parte del depositante.</i> El establecimiento de crédito deberá entregarle el saldo al depositante en el momento en que este lo solicite con los rendimientos respectivos.</p> <p>Una vez hecha la entrega del dinero, la entidad financiera solicitará a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional el reintegro del saldo correspondiente, que deberá realizarse en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles.</p>	<p>Artículo 5°. <i>Retiro y reintegro del saldo.</i> La entidad financiera deberá entregarle el saldo al depositante en el momento en que este lo solicite, el cual no podrá ser superior a un (1) día siguiente a la solicitud presentada, con los rendimientos respectivos, de conformidad con las disposiciones actualmente vigentes para el efecto.</p> <p>La entidad financiera le solicitará al administrador del fondo previsto en el artículo 1° de la presente ley los saldos a reintegrar por las reclamaciones de los cuentahabientes en el momento en que estos los soliciten.</p>
<p>Artículo 6°. La Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional tendrá en reserva el veinte por ciento (20%) de los recursos que le sean transferidos por los establecimientos de crédito de que trata el artículo 3° de la presente ley, para atender las solicitudes de reintegro efectuadas por los establecimientos de crédito.</p>	<p>Artículo 6°. <i>Reserva para el pago de reintegros.</i> El fondo debidamente constituido por el Icetex para tal fin tendrá como mínima en reserva el veinte (20%) de los recursos que le sean transferidos por los establecimientos financieros de que trata el artículo 3° de la presente ley, para atender las solicitudes de reintegro efectuadas por los establecimientos antes mencionados.</p>
<p>Artículo 7°. El ochenta por ciento (80%) de los recursos transferidos de que trata el artículo 3° de la presente ley serán destinados al Fondo Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura (Fondes), como una fuente de recursos del mismo, los cuales serán administrados por la Financiera de Desarrollo Nacional, para ser invertidos en instrumentos financieros rentables destinados a proyectos de Cuarta Generación (4G) de Concesiones Viales de Colombia.</p>	<p>Artículo 7°. <i>Uso de los recursos.</i> Los recursos del fondo a que hace referencia el artículo 1° de la presente ley, serán invertidos de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en concertación con el Icetex y el Ministerio de Educación Nacional, optimizando los recursos del portafolio.</p> <p>El Icetex solo utilizará el 100% de los rendimientos financieros generados por la administración de este portafolio de acuerdo con los fines de que trata el artículo 1° de la presente ley.</p>
<p>Artículo 8°. <i>Control político.</i> Antes del 15 de junio de cada año el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Financiera de Desarrollo Nacional deberán presentar un informe al Congreso de la República, el primero sobre transferencias, reintegros y rendimientos de los recursos transferidos de acuerdo a los artículos 3° y 6° y el segundo sobre el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la presente ley.</p>	<p>Artículo 8°. <i>Control político.</i> Antes del 15 de junio de cada año el Ministerio de Educación Nacional deberá presentar un informe al Congreso de la República sobre transferencias, reintegros y rendimientos de los recursos transferidos de acuerdo con los artículos 3° y 6° y sobre el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la presente ley.</p>
<p>Artículo 9°. <i>Vigencias y derogatorias.</i> La presente ley entra a regir a partir de su publicación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 9°. <i>Vigencias y derogatorias.</i> La presente ley entra a regir a partir de su publicación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>El artículo 36 del Decreto número 2331 de 1998 continúa vigente y no se modifica ni deroga por ninguna disposición de la presente ley.</p>

El texto definitivo en cuarto debate lo aprobó la Cámara de Representantes el 16 de diciembre de 2015, poco después de las 11:17 p.m.<sup>6</sup> En ese mismo instante la Cámara nombró a la representante Olga Lucía Velázquez como conciliadora<sup>7</sup> y el Senado hizo lo mismo con el congresista Oscar Mauricio Lizcano Arango.<sup>8</sup> La Comisión Accidental de Conciliación, a las 11:40 p.m. (23 minutos después), radicó en la Oficina de Leyes los informes de conciliación respectivos y estos fueron enviados a la Imprenta Nacional a las 11:47 p.m.<sup>9</sup> Las gacetas del congreso que contienen los

<sup>6</sup> Ver la Gaceta del Congreso No. 112 del 29 de marzo de 2016.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ver Gaceta No. 91 del 14 de marzo de 2016.

<sup>9</sup> Ver la Gaceta del Congreso No. 148 del 13 de abril de 2016. En este documento está contenida el acta de la sesión del 17 de diciembre de 2015 de la Cámara de Representantes, en la que la plenaria aprobó el informe de conciliación del Proyecto de Ley No. 116 de 2014 Senado / 50 de 2015 Cámara. Antes de la votación, algunos representantes tenían duda de si el informe de conciliación se había alcanzado a publicar el día calendario anterior, por lo que se solicitó al Secretario General que certificara el momento en que tal informe se había dado a conocer. A ello respondió: "[...] se certifica que la conciliación fue recibida en la oficina de leyes a las 11, de la Cámara de Representantes, a las 11 y 40 p.m., del día jueves 17 de diciembre de 2015, jueves 16 perdón, 11 y 40, miércoles 16 de diciembre de 2015, y fue enviado a la Imprenta a las 11 y 47 de la noche del día miércoles 16 de diciembre de 2015".

informes de conciliación indican en sus encabezados que fueron publicadas esa misma noche del 16 de diciembre de 2015,<sup>10</sup> es decir, un día calendario antes de los debates y aprobaciones en las plenarios, que se dieron el 17 de diciembre de 2016.<sup>11</sup>

Pues bien, cuatro hechos llevan a pensar que la publicación de los informes de conciliación no se hizo el 16 de diciembre de 2015, en contravía de lo que consignan las gacetas.

Primero, a las 11:57 p.m. del 16 de diciembre de 2015 aún no estaba publicado el informe de conciliación para presentarse a la plenaria de la Cámara de Representantes, por lo que la Imprenta Nacional tendría que haber armado, diseñado e impreso la gaceta en 3 minutos para cumplir con el requisito constitucional de publicación del informe de conciliación previsto en el artículo 161 de la Constitución, lo cual es, al menos, razonablemente dudoso. Resulta que a esa hora (11:57 p.m.), la Presidencia de la Cámara solicitó al Secretario General que certificara que estaba radicado y publicado el informe de conciliación del Proyecto de Ley en cuestión.<sup>12</sup> El Secretario General no certificó dicha situación, a pesar de que lo conminaron en dos ocasiones.<sup>13</sup> Luego, el Jefe de Relatoría tomó la palabra e indicó que "[...] el Proyecto de ley número 50 de 2015 Cámara, 116 de 2014 Senado [...] ha sido publicado en la Gaceta del Congreso número 1061 de 2015".<sup>14</sup> Inmediatamente después pidió la palabra el Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo y manifestó que aún no estaba publicado el informe de conciliación del Proyecto de Ley No. 116 de 2014 Senado / 50 de 2015 Cámara, y exigió al Secretario General que se lo certificara y entregara en físico. En palabras del Representante Chacón Camargo:

*"Presidente, usted nos está anunciando unas consideraciones en este momento, entiendo yo que acabamos de votar un proyecto, yo quiero ver el texto, quiero ver cómo está publicado, si hace cinco minutos. Presidente, quiero ver el texto. Presidente, me lo certifique, y quiero ver, la exigencia mía y mi derecho, Presidente, ¿me muestra por favor lo que está anunciando?, porque yo como Congresista tengo ese derecho constitucional. Usted no puede anunciar ningún proyecto que no esté el texto, no solo publicado, sino que esté radicado en la Secretaría General, quiero que me lo entregue el Secretario General, a la vista, en este momento, para que pueda anunciarlo Presidente".*<sup>15</sup>

Las exigencias del Representante Chacón Camargo no tuvieron respuesta por parte del Secretario General, y a ellas respondió solamente el Presidente indicándole que "[...] acabamos de certificar Representante Chacón que estaban en las gacetas correspondientes publicadas las conciliaciones".

Las manifestaciones del Representante Chacón Camargo dan cuenta de que al momento de anunciarse la votación del Proyecto de Ley No. 116 de 2014 Senado / 50 de 2015 Cámara (11:57 p.m.) no solo no se había publicado el respectivo informe de conciliación, sino que además los parlamentarios no conocían el texto conciliado y el sentido que se le había dado al mismo en la comisión accidental, lo cual es aún más grave. Las intervenciones de los Congresistas al momento en que avizoran vicios de procedimiento son importantes para valorar cómo transcurrió realmente el debate, pues los parlamentarios son testigos directos de la sesión y sus expresiones dan cuenta del contexto en que se cumplen las formas. En este caso, es evidente que uno de los Representantes está alterado porque desde presidencia anunciaron la votación de un informe de conciliación que aún no estaba publicado y sobre el cual, al parecer, se habían emitido certificaciones erróneas respecto de su publicación. Tales afirmaciones tienen la virtualidad de poner en duda la publicación del informe certificado por el Jefe de Relatoría, y llevan a la convicción de que pocos minutos antes de que se acabara el día 16 de diciembre de 2015 no estaba satisfecho el requisito de publicidad de los respectivos informes de conciliación.

Segundo, el 17 de diciembre de 2015, día del debate y votación del informe de conciliación, aún no estaba publicada la Gaceta del Congreso No. 1061 de 2015, la cual contenía el informe que se iba a presentar en la Cámara de Representantes. Ciertamente, poco antes de la 1:23 a.m. del 17 de

<sup>10</sup> La Gaceta del Congreso No. 1061 del 16 de diciembre de 2015 contiene el informe de conciliación que se presentó a la Cámara de Representantes y la Gaceta del Congreso No. 1063 del 16 de diciembre de 2015 el que se presentó ante el Senado de la República.

<sup>11</sup> La aprobación del informe de conciliación en la plenaria del senado puede observarse en la Gaceta del Congreso No. 72 de 2016, y la de la Cámara de Representantes en la Gaceta del Congreso No. 146 de 2016.

<sup>12</sup> Ver Gaceta del Congreso No. 112 del 29 de marzo de 2016.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Ibid.

diciembre de 2015,<sup>16</sup> el Congresista Inti Raúl Asprilla Reyes manifestó durante el debate su preocupación porque verificó que la gaceta del congreso que contenía el informe no estaba publicada, y eso conducía a un vicio en el procedimiento. Así lo expresó el representante:

*"Presidente simplemente para expresar mi preocupación, [...] nos hemos dirigido al link de la Gaceta del Congreso número 1061 y no aparece publicada la conciliación, entonces para que Secretaria por favor nos aclare esta situación, muchas gracias".*

A eso respondió el Secretario General:

*"Señor doctor Inti Asprilla, en la página web de la Cámara está el texto de la conciliación que llegó a la Secretaría de la Cámara y está en el link de Gaceta del Congreso número 1061 de 2015 está la publicación, eso es lo que me permite certificar".*

Estas intervenciones dan cuenta de dos hechos concretos: (i) que el 17 de diciembre de 2015 aún no estaba publicada la Gaceta del Congreso 1061 de 2015, la cual contenía el informe de conciliación del Proyecto de Ley No. 116 de 2014 Senado / 50 de 2015 Cámara que se iba a votar ese mismo día, toda vez que uno de los representantes manifestó dicha situación durante la sesión; y (ii) a pesar de que el Secretario General estaba obligado a certificar la publicación de la respectiva gaceta con hora y fecha, no lo hizo, limitándose a contestar evasivas. Estas circunstancias llevan a la convicción de que el informe de conciliación del Proyecto de Ley no estaba publicado cuando comenzó la sesión en que se debatió y votó.

Tercero, en el instante en que se iba a votar el informe de conciliación del Proyecto de Ley No. 116 de 2014 Senado / 50 de 2015 Cámara en la plenaria de la Cámara de Representantes, es decir, a las 1:31 a.m. del 17 de diciembre de 2015, le solicitaron al Secretario General que certificara el momento en que se radicó el informe de conciliación y su publicación, *"para darle tranquilidad a la Plenaria en el voto de la conciliación"*,<sup>17</sup> y este respondió con evasivas y evitó acreditar la hora y fecha exacta de publicación del informe. En efecto, ante la solicitud de certificación, el Secretario General respondió:

*"[...] se certifica que la conciliación fue recibida en la oficina de leyes a las 11, de la Cámara de Representantes, a las 11 y 40 p.m., del día jueves 17 de diciembre de 2015, jueves 16 perdón, 11 y 40, miércoles 16 de diciembre de 2015, y fue enviado a la Imprenta a las 11 y 47 de la noche del día miércoles 16 de diciembre de 2015".<sup>18</sup>*

Como se puede ver, el Secretario General en ningún instante se permitió certificar la hora y fecha de publicación del informe de conciliación. Simplemente indicó que el informe fue recibido en la oficina de leyes a las 11:40 p.m. del 16 de diciembre de 2015, y que este fue enviado a la Imprenta Nacional siete minutos después, esto es, a las 11:47 p.m. No manifestó a qué hora lo imprimió y publicó la Imprenta Nacional, y si podía dar fe de que los parlamentarios podían acceder al texto de la conciliación antes de votarlo. Esta ausencia de certificación es muy importante, porque demuestra que la persona encargada de llevar el control del cumplimiento de los requisitos del procedimiento no se permitió acreditar que el informe de conciliación se publicó conforme lo manda el artículo 161 de la Constitución Política, con el agravante de que esto sucedió en un contexto en el cual diferentes parlamentarios habían expresado su *intranquilidad* por la ausencia de publicación.

Y cuarto, en diferentes módulos de internet aportados por personas externas al Congreso de la República puede verificarse que las Gacetas del Congreso No. 1061 y 1063 de 2015, que contenían los informes de conciliación para presentarse a las plenarios, no estaban publicadas en la página web de la Secretaría General del Senado de la República el día 17 de diciembre de 2015, día en el cual se llevó a cabo el debate y la votación. A continuación puede observarse uno de los módulos en el cual se verifica que a las 12:25 a.m. del 17 de diciembre de 2015 no estaban publicados los informes de conciliación, en el portal donde se divulgan las últimas gacetas:

<sup>16</sup> Esto es, una hora y media después de la intervención del Representante Chacón Camargo.

<sup>17</sup> Ver Gaceta del Congreso No. 146 del 13 de abril de 2016.

<sup>18</sup> *Ibid.*

### ULTIMA GACETA DEL CONGRESO

La Gaceta Numero 1062 corresponde al Ultimo Ejemplar Publicado  
Seleccione uno de los dos Formatos de Consulta para ver la Gaceta del Congreso.

GACETA	ENTIDAD	FORMATO	CONTENIDO
1059	Senado	PDF	VER CONTENIDO
1060	Cámara	PDF	VER CONTENIDO
1062	Senado	PDF	VER CONTENIDO

Los archivos en formato PDF requieren Adobe Acrobat Reader para su visualización

Para bajar el software haga clic en el botón



Regresar

En concepto de esta demanda, los anteriores hechos llevan a concluir que los informes de mediación no fueron publicados *"por lo menos con un día de anticipación"* a los debates de las respectivas plenarias, como equivocadamente lo consignan las gacetas del congreso. Las manifestaciones de los parlamentarios que participaron en las sesiones, relativas a que no estaba publicado el informe de conciliación del Proyecto de Ley No. 116 de 2014 Senado / 50 de 2015 Cámara con un día de anticipación a su debate y discusión, y la reticencia del Secretario General de la Cámara para certificar el momento exacto en que fue publicado el informe, para zanjar de una vez por todas las dudas existentes, indican que los Congresistas no pudieron acceder efectivamente al texto del informe el día antes de la votación. Y los módulos de internet y las búsquedas fallidas de los congresistas en la página web del Senado de la República confirman esa circunstancia.

Esta falla procedimental tiene la entidad suficiente para asegurar que existe un vicio de inconstitucionalidad en la formación de todo el articulado de la Ley 1777 de 2016, toda vez que se lesionó un rasgo esencial del principio de publicidad y el principio democrático. En efecto, la ausencia de publicación de los informes de conciliación un día antes de su debate y votación impidió que los parlamentarios conocieran a tiempo el objeto de controversia entre los textos propuestos por las plenarias de ambas cámaras, y que se hiciera un análisis profundo y concreto sobre los cambios que se pretendían adoptar. Como se explicó en el apartado anterior, la publicidad del informe de conciliación con un día de anticipación no es una finalidad en sí misma, sino que persigue garantizar el principio democrático en el sentido de que los parlamentarios tengan las herramientas suficientes para debatir de manera informada, de tal manera que su participación pueda incidir verdaderamente en la decisión. En este caso eso no sucedió, en contravía de lo dispuesto por el artículo 161 de la Constitución Política, por lo cual debe declararse inexecutable el articulado completo de la Ley 1777 de 2016.

Es tan lesiva la violación del principio democrático en este avento, que incluso bajo la hipótesis de que se hubieren publicado los informes de conciliación en un día calendario previo al debate en las plenarias, es dable afirmar que el cumplimiento de ese requisito no satisfizo la finalidad para la cual fue estatuido, pues, en últimas, no transcurrió tiempo suficiente entre la supuesta publicación, el debate y la votación, de tal forma que los parlamentarios pudieran conocer y ponderar los cambios realizados.

La sesión en la que se llevó a cabo el cuarto debate en la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley No. 116 de 2014 Senado / 50 de 2015 Cámara culminó a las 11:57 p.m. del 16 de diciembre

de 2015.<sup>19</sup> Posteriormente, la plenaria del Senado de la República inició la sesión en la cual debatió y votó el informe de conciliación a las 0:10 a.m. del 17 de diciembre de 2015 (13 minutos después),<sup>20</sup> y la plenaria de la Cámara de Representantes hizo lo propio a las 0:38 a.m. del 17 de diciembre de 2015 (41 minutos después).<sup>21</sup>

En el supuesto dudoso de que los informes de conciliación si se hubieren publicado, tiene que afirmarse de todas formas que no se cumplió con el requisito de publicidad tal y como lo dispone el artículo 161 de la Constitución Política, pues trascurrió un tiempo muy breve entre los debates. En este evento, los senadores conocieron y ponderaron los cambios introducidos al texto del proyecto durante 13 minutos, y los representantes a la Cámara lo hicieron por 41 minutos. Si bien se ha interpretado que la exigencia de publicidad con un día de antelación no supone la contabilización de 24 horas, sino de días calendario, no puede llevarse esa acepción al extremo de que se transforme la obligación de publicar el informe de conciliación en una mera formalidad sin contenido. Una de las finalidades de la exigencia de que el informe de conciliación se publique con al menos un día de anticipación es que los parlamentarios lo conozcan y lo puedan ponderar en un tiempo prudencial. Ese tiempo razonable no se cumple en este caso, pues los congresistas contaron únicamente con algunos minutos para decidir definitivamente si se destinaban los recursos de las cuentas abandonadas a financiar los proyectos 4G o al ICETEX.

Aquí es tan evidente la falta de calidad en la discusión que, por la premura de terminar el cuarto debate y pasar rápidamente a la conciliación, uno de los parlamentarios se quejó. En la intervención del Representante Humphrey Roa Sarmiento se lee lo siguiente:

*"Presidente, con el mayor respeto, este es un proyecto trascendental que tenemos que sacarle el tiempo correspondiente, y su toca debatirlo en otra legislatura pues lo debatimos en otra legislatura, pero no podemos señor Presidente sacar esto a la carrera [...]"*

En conclusión, durante el trámite del Proyecto de Ley No. 116 de 2014 Senado / 50 de 2015 Cámara, que se convertiría en la Ley 1777 de 2016, se vulneró el artículo 161 de la Constitución Política. Por una parte, existen pruebas que llevan a la convicción de que los informes de conciliación no fueron publicados "por lo menos con un día de anticipación" a los debates de las respectivas plenarias, como supuestamente lo consignan las gacetas del congreso. Y, de otro lado, bajo la hipótesis de que se hubieren publicado en un día calendario previo al debate en las plenarias, debe afirmarse que el cumplimiento de ese requisito no satisfizo la finalidad para la cual fue estatuido, pues, en últimas, no trascurrió tiempo suficiente entre la publicación y el debate, de tal forma que los parlamentarios pudieran conocer y ponderar los cambios realizados.

**B. Cargo segundo: el inciso primero y el párrafo 4° del artículo 3° de la ley 1777 de 2016 violan el artículo 333 de la Constitución Política por constituir una indebida intervención en la economía**

El inciso primero y el párrafo 4° del artículo 3° de la Ley 1777 de 2016 vulneran el artículo 333 de la Constitución Política, en tanto consagra un sistema de intervención en la economía que es desproporcionado e irrazonable, pues erosiona los postulados esenciales de un mercado financiero libre con responsabilidad.

Para sustentar el cargo se explicará, en primer lugar, en qué consiste el modelo de libertad económica con responsabilidad que consagra el artículo 333 de la Constitución Política y, en segundo término, se expondrán las razones concretas por las cuales se entiende que el sistema de intervención consagrado en el inciso primero y el párrafo 4° del artículo 3° de la Ley 1777 de 2016 erosiona los postulados esenciales del modelo de libertad económica con responsabilidad.

1. Libertad económica e intervención del Estado. Interpretación jurisprudencial del artículo 333 de la Constitución Política

La Constitución Política de 1991 establece la *economía social de mercado* como el modelo económico del País. Este modelo tiene dos características fundamentales: (i) reconoce el derecho a

<sup>19</sup> Ver Gaceta del Congreso No. 112 de 2016.  
<sup>20</sup> Ver Gaceta del Congreso No. 72 de 2016.  
<sup>21</sup> Ver Gaceta del Congreso No. 146 de 2016.

la libertad de empresa y a la libre iniciativa privada, vistos como garantías imprescindibles para el desarrollo económico, de tal forma que se adoptó como imperativo estatal, promover la libre competencia y la libertad económica (artículo 333 de la Constitución Política); y (ii) asigna al Estado, como director general de la economía, la función de verificar que la libertad de empresa se materialice dentro del marco del bien común, para lo cual podrá imponer limitaciones siempre que el interés general lo requiera.

La delimitación conceptual de la libertad económica y/o de empresa y la autonomía privada, deriva de la necesidad de equilibrar el reconocimiento de las garantías propias del intercambio económico, con la obligación estatal de intervenir en el mercado en aras de garantizar la supremacía del interés general y, eventualmente, corregir las imperfecciones del mercado que constituyan una barrera para el acceso a los bienes y servicios por parte de personas en condiciones de debilidad manifiesta o de menores ingresos.

En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional explica que la libertad económica "[...] reconoce a los ciudadanos para afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia. [...] También ha dicho la Corte que dicha libertad "se fundamenta en la libertad de organización de los factores de producción, la cual incluye la libertad contractual, que ejercida por el sujeto económico libre, atiende la finalidad de que en el mercado confluya un equilibrio entre los intereses de los distintos agentes".<sup>22</sup><sup>23</sup>

Dicho entonces de qué se trata la libertad económica, es menester exponer las modalidades de intervención del Estado en el ejercicio de las libertades económicas y en las condiciones en que debe ejecutarse tal intervención a fin de ser compatible con la Constitución Política de 1991.

La Jurisprudencia ha reconocido que el Estado puede intervenir en la economía a través de diversas modalidades y desde distintos niveles, siempre que la actuación esté respaldada por norma legal que reglamente el modo y el grado de intervención. Así, la intervención del Estado en la economía puede emanar bien el poder legislativo, a través de leyes que pueden ser específicamente de intervención económica u otras leyes contempladas en el artículo 150 constitucional (como las leyes marco del numeral 19, o las leyes que versen sobre servicios públicos domiciliarios del numeral 23), o simplemente mediante el ejercicio de su potestad de configuración en materia económica, o bien del poder ejecutivo en el ejercicio de su facultad reglamentaria o en desarrollo de las funciones específicas de inspección, vigilancia y control respecto a determinadas actividades y agentes económicos. En síntesis, la Constitución Política de 1991 tanto en su parte dogmática como en la orgánica, institucionalizó un Estado con amplias facultades de intervención económica.

Ahora, si bien la Constitución expresamente otorga al Estado la facultad de intervenir en la economía por cuenta de su posición de garante respecto al interés general, también es cierto que como la libertad económica y la autonomía privada, tal intervención es limitada, límites determinados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, al enumerar ciertos requisitos que de no avizorarse cumplidos, denotan incompatibilidad entre determinada intervención económica y la Constitución Política de 1991. Así lo expresó el alto tribunal:

*"(...) En lo que respecta a la validez constitucional de las actividades estatales de intervención económica, la misma jurisprudencia ha identificado tanto los requisitos que deben cumplirse para la acreditación de tal validez, como el grado de intensidad y la metodología de escrutinio judicial de las medidas de intervención. Frente a lo primero, existe un precedente consolidado en el sentido que la medida de intervención estatal en la economía solo resultará admisible cuando se cumplan los siguientes requisitos: "i) necesariamente debe llevarse a cabo por ministerio de la ley; ii) no puede afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa; iii) debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida garantía<sup>24</sup>; iv) debe obedecer al principio de solidaridad<sup>25</sup>; y v) debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad<sup>26</sup>."<sup>27</sup> (Resalado y subrayado fuera del texto original)*

<sup>22</sup> Corte Constitucional, sentencia C-616 de 2001.

<sup>23</sup> Corte Constitucional, sentencia C-070/04.

<sup>24</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-291 de 1994.

<sup>25</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-240 de 1993.

<sup>26</sup> Corte Constitucional Sentencia C-398 de 1995.

Obsérvese como el segundo y el quinto requisito hacen referencia a la imperiosa necesidad de efectuar un juicio de razonabilidad y proporcionalidad entre el derecho constitucional a la libertad económica y la autonomía privada, y los principios y valores constitucionales que busca proteger el Estado mediante las medidas de intervención. Así, el Estado, en ejercicio de su facultad interventora no puede transgredir el núcleo esencial de la libertad de empresa y la libre iniciativa privada hasta hacerlas nugatorias, pues ello sería imponer un modelo económico de planificación centralizada y abiertamente contradictorio con la Constitución Política vigente, en la que consta un interés reconocido de preservar las garantías mínimas de posibilitem el intercambio comercial, y más ampliamente, la participación de los agentes del mercado en un marco de condiciones que permita el desarrollo económico y la libre competencia.

2. El inciso primero y el párrafo 4° del artículo 3° de la Ley 1777 de 2016 consagran una intervención en la economía desproporcionada e irrazonable, en contravía del artículo 333 de la Constitución Política

Ajustando las consideraciones precedentes al caso que nos ocupa, se tiene que el inciso primero y el párrafo 4° del artículo 3° de la Ley 1777 de 2016 transgreden los principios de libertad económica y autonomía privada contenidos en el artículo 333 de la Constitución Política de 1991, por constituir una indebida intervención en la actividad económica de las entidades financieras, cuando deliberadamente les impone la obligación de transferir a un fondo constituido y reglamentado por el ICETEX y a título de mutuo, los saldos de las cuentas de ahorro o corrientes que se consideren abandonadas de acuerdo con las condiciones del artículo 2° ibidem, y que superen el valor equivalente a 322 UVR. La intervención económica referida es indebida puntualmente por las razones expuestas a continuación:

- a) *Afecta el núcleo esencial de la libertad de empresa cuando dispone arbitrariamente de recursos de propiedad privada e inhibe el elemental derecho de las entidades financieras a percibir utilidades de la actividad económica que ejecutan*

A este respecto, sea lo primero advertir que los recursos de los que pretende disponer la norma demandada, pertenecen a la entidad financiera en la que se encuentran depositados, y no al titular de la cuenta que eventualmente se considere abandonada, como erradamente podría suponerse. Lo que surge entre un cuentahabiente y la entidad financiera en que deposita su dinero, es un derecho personal o de crédito que efectivamente sustituye el derecho real de dominio que inicialmente tuvo respecto al dinero depositado en la entidad financiera. Así, el banco receptor de la suma dineraria adquiere el derecho real de dominio sobre la misma y simultáneamente se obliga respecto al cuentahabiente a restituírle el bien fungible en el momento mismo en que lo solicite, tornándose el segundo, acreedor del banco. Veamos lo que ha dicho la Corte Suprema de Justicia al respecto:

"(...) aún atendiendo simplemente a la relación entre la nuda propietaria y la usufructuaria con el banco depositario del dinero, resultaría siempre que el derecho que ellas tienen sobre ese dinero depositado no es un derecho real sino personal o de crédito porque el derecho del depositante o de aquel en cuyo favor se hace el depósito bancario, se resuelve en un crédito para que el banco le entregue una cantidad igual a la depositada. Este no es un derecho real de dominio sobre la cosa corporal -dinero- sino un derecho personal contra el banco depositario para que se pague la cantidad de dinero depositada. Aun suponiendo, pues, que no hubiera sido constituido el usufructo por la testadora, aparece evidente que, por virtud de la expropiación el derecho real sobre el inmueble, el derecho de propiedad sobre la cosa corporal que pudieran tener las legatarias ha sido sustituido por un derecho personal o de crédito, para exigir la entrega de la cantidad de dinero depositada en el banco y como lo que el recurrente denuncia como bien mostrenco es el derecho a retirar ese depósito, lo que denuncia es un crédito, cosa incorporal de la cual no se predica la calidad de mostrenca. (...)"<sup>28</sup> (Resaltado y subrayado fuera del texto original)

En este orden de ideas, queda claro que el titular del derecho real de dominio respecto a los dineros depositados en cuentas bancarias, bien sea de ahorro o corrientes, es la entidad financiera en donde esté radicada la respectiva cuenta. De lo anterior se concluye que la entidad financiera como

<sup>27</sup> Existen varios pronunciamientos de la Corte que han reiterado estos requisitos. La transcripción expuesta C-615/02 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

<sup>28</sup> Corte Suprema de Justicia, 25 de mayo de 1954, M.P. Darío Echandía, Gaceta Judicial No. 2141

propietaria del bien fungible está en libertad de disponer de él e invertirlo de la manera en que lo considere pertinente y rentable, derecho que pese a ser de raigambre constitucional, resulta nugatorio cuando arbitrariamente el inciso primero del artículo 3° de la Ley 1777 de 2016 ordena la destinación de parte de esos recursos –Los depositados en cuentas consideradas abandonadas por la misma Ley- a un fondo constituido y reglamentado por el ICETEX.

De lo explicado con antelación, se resalta que la disposición demandada irrumpe con el núcleo esencial del derecho constitucional de libertad económica o de empresa y con la libre iniciativa privada, toda vez que contradice en todo, lo que la Corte Constitucional ha considerado los define, recordemos: "(...) aquella (...) se reconoce a los ciudadanos para afectar o **destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital)** para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo **con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia**"<sup>29</sup>.

Del concepto que la Corte Constitucional otorga a "libertad económica", nos permitimos extraer y analizar dos elementos fundamentales, i) libre destinación y ii) beneficio o ganancia.

Al iniciar su definición de libertad económica, la Corte Constitucional se refiere al derecho de todas las personas –naturales o jurídicas- de destinar bienes, que usualmente son de capital, al desarrollo de actividades económicas.

Como el de la Corte Constitucional, ningún otro concepto de "libertad económica" o "libertad de empresa" enumera o puntualiza las actividades económicas a las que pueden destinarse los bienes de los actores del mercado, y menos aún, determina con quienes deben ejecutarse tales actividades, pues ese es justamente el elemento constitutivo del derecho, otorgar a los actores del mercado la libertad de destinar bienes o recursos a cualquier actividad, evidentemente dentro del marco de la legalidad, que consideren conveniente y rentable, libertad que se extiende al derecho de elegir con quien ejecutarla, esto es, con quien contratar, y adicionalmente a las condiciones en que se celebren tales contrataciones de ser el caso.

Visto entonces que el derecho a destinar libremente bienes de capital o de cualquier otra naturaleza y el derecho a escoger con quien celebrar contratos y las condiciones de los mismos, es un elemento esencial de la libertad económica y/o de empresa, es claro que cuando en ejercicio de su facultad de intervención en la economía, el Estado merma esa posibilidad, transgrede el núcleo esencial de los referidos derechos -libertad económica y/o de empresa- y consecuentemente su intervención se torna inconstitucional, pues así lo determinó la Corte Constitucional al considerar "inadmisible" la intervención estatal cuando no se cumpla, entre otros, el siguiente requisito: "(...) **ii) no puede afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa (...)**"<sup>30</sup>.

En el caso que nos ocupa, se torna evidente la transgresión que del núcleo esencial del derecho a la libertad económica y de empresa hace el inciso primero del artículo 3° de la Ley 1777 de 2016, cuando de una parte anula el derecho de las entidades financieras a destinar libremente sus recursos, obligándolas a transferirlos a un fondo específico, y de otra, vulnera su derecho a escoger con quien celebrar contratos y la modalidad de los mismos, obligándolas a que la operación financiera se resuelva mediante un contrato de mutuo celebrado exclusivamente con el ICETEX.

En estos términos, queda evidenciado que el artículo 3° de la Ley 1777 de 2016 omite por completo uno de los elementos del núcleo esencial del derecho a la libertad económica y/o de empresa, esto es, el derecho a destinar libremente bienes y escoger el tipo de actividad económica y las personas a contratar para su ejecución.

De otra parte, en la definición que de "libertad económica" hace la Corte Constitucional, consta que la libre destinación de bienes que los actores del mercado hacen hacia una actividad económica, tiene por objeto la obtención de un **beneficio o ganancia**<sup>31</sup>, de manera que el derecho a percibir utilidades de la actividad económica ejecutada, también hace parte del núcleo esencial de la libertad de empresa.

<sup>29</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-070/04 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández.).

<sup>30</sup> Existen varios pronunciamientos de la Corte que han reiterado estos requisitos. La transcripción expuesta C-815/02 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

<sup>31</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-070/04 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández.).

Sobre este punto tenemos que, al analizar el detalle de la disposición legal demandada, es clara la manera en que el párrafo 4° del artículo 3° de la Ley 1777 de 2016 inhibe el elemental derecho de las instituciones financieras, a percibir utilidades de la actividad económica que ejecutan, veamos:

El párrafo cuarto del artículo 3° de la Ley 1777 de 2016 dispone textualmente:

*"PARÁGRAFO 4o. El Icetex deberá garantizar, de acuerdo con la normatividad vigente, que el rendimiento de la cuenta que haya sido declarada en abandono, sea equivalente al que tendría el mismo tipo de cuenta en la entidad financiera respectiva." (Resaltado y subrayado fuera del texto original)*

Acto seguido el artículo 5° ibidem dispone:

*"ARTÍCULO 5o. RETIRO Y REINTEGRO DEL SALDO. La entidad financiera deberá entregarle el saldo al depositante en el momento en que este lo solicite, el cual no podrá ser superior a un (1) día siguiente a la solicitud presentada, con los rendimientos respectivos, de conformidad con las disposiciones actualmente vigentes para el efecto."*

*La entidad financiera le solicitará al administrador del fondo previsto en el artículo 1o de la presente ley los saldos a reintegrar por las reclamaciones de los cuentahabientes en el momento en que estos los soliciten."*

En concordancia con lo anterior, el artículo 1° del Decreto 953 de 2016, al reglamentar la norma demandada, dispone entre otras cosas que el Título 17 del Libro 1 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010 tendrá un artículo 2.1.17.1.5 del siguiente tenor:

*"Artículo 2.1.17.1.5 Procedimiento para el reintegro de recursos. El procedimiento de reintegro de los recursos provenientes de las cuentas abandonadas a las entidades financieras para la devolución de los dineros a los cuentahabientes, cumplirá con los siguientes requisitos, los cuales se entenderán incorporados en los respectivos contratos de mutuo entre las entidades financieras y el Fondo Especial:*

- 1. Recibida por la entidad financiera una solicitud de retiro por parte del cuentahabiente de una cuenta abandonada, de un tercero autorizado para el efecto, o una orden de autoridad competente; o cuando una cuenta pierda su calidad de abandonada de conformidad con lo previsto en el párrafo del artículo 2 de la Ley 1777 de 2016, la entidad financiera procederá a formular al ICETEX las solicitudes de reintegro, a través de los medios que para el efecto establezca el ICETEX.*
- 2. Recibida por parte del ICETEX una solicitud de reintegro formulada por una entidad financiera, el ICETEX procederá al reintegro de la totalidad de los dineros asociados a la respectiva cuenta abandonada, esto es, el saldo que fue trasladado por la entidad financiera al Fondo Especial, junto con los respectivos intereses bajo el contrato de mutuo celebrado de conformidad con el presente título, que corresponderán a la tasa de interés remuneratorio reconocida por la entidad financiera al cuentahabiente e informada al ICETEX en el listado de que trata el artículo 2.1.17.1.3 del presente decreto. Estos intereses serán aquéllos que se hubieran causado desde la fecha de traslado de los recursos al Fondo Especial y hasta la fecha de solicitud de reintegro realizada por el cuenta habiente o tercero autorizado.*

De los apartes normativos citados, se extrae que una vez el titular de la cuenta considerada abandonada, solicite la restitución de sus recursos, el ICETEX hará el reintegro pertinente a la entidad financiera, para que esta a su vez lo haga al cuentahabiente, reintegro que constará del valor correspondiente al capital, esto es, la cantidad depositada en la cuenta por el cuentahabiente, y los intereses correspondientes, que de conformidad con el decreto reglamentario, serán equivalentes a la misma tasa que en su momento hayan pactado el cuentahabiente y la entidad financiera.

De lo anterior se colige que, del contrato de mutuo emanado entre el ICETEX y la entidad financiera que traslada recursos obrantes en "cuentas abandonadas", esta última –la entidad financiera-, no

101

percibe utilidad alguna, pues la tasa de interés que el ICETEX garantiza al banco al momento de reintegrar el dinero objeto de mutuo, es exactamente la misma que el banco debe garantizar al cuentahabiente al momento de reintegrarle el dinero de su cuenta de ahorros o corriente, tasa que fue pactada entre el titular de la cuenta y el banco al momento de adquirir el derecho de crédito.

Obsérvese entonces como el 100% de los intereses pagados por el ICETEX al banco, serán posteriormente pagados por el banco al cuentahabiente, con lo que queda anulado el elemental derecho de las entidades financieras a percibir ganancias por cuenta de su actividad económica de intermediación, y de esta manera, una vez más, se transgrede el núcleo esencial de la libertad económica y/o de empresa y la autonomía privada, transgresión que se destaca, se hace más gravosa cuando además de cohibir a las instituciones financieras de recibir utilidades, las obliga a incurrir en una serie de costos operativos inherentes a todas las transacciones que refiere la norma demandada, sin que sean resarcidos de alguna manera.

*b) El inciso primero y el párrafo cuarto del artículo 3° de la Ley 1777 de 2016 no superan el juicio de proporcionalidad con el que este tipo de disposiciones legales son evaluadas de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional*

Como se expresó en líneas anteriores, la Corte Constitucional ha sido clara en determinar que la facultad de dirección de la economía en cabeza del Estado no es ilimitada y que las medidas que se adopten en ejercicio de esa función deberán, entre otras cosas, atender a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, so pena de resultar inválidas. Textualmente expresó el alto tribunal:

*"(...) En ese orden de ideas, el control de constitucionalidad de la norma que establezca una modalidad de intervención del Estado en la economía, deberá realizarse a partir de parámetros definidos, relativos a la evaluación acerca de "(i) si la limitación, o prohibición, persiguen una finalidad que no se encuentre prohibida en la Constitución; (ii) si la restricción impuesta es potencialmente adecuada para conseguir el fin propuesto, y (iii) si hay proporcionalidad en esa relación, esto es que la restricción no sea manifiestamente innecesaria o claramente desproporcionada. Adicionalmente (iv) debe la Corte examinar si el núcleo esencial del derecho fue desconocido con la restricción legal o su operatividad se mantiene incólume (...)"<sup>32</sup>.*

La Corte Constitucional evalúa la proporcionalidad y razonabilidad de una disposición a través de la aplicación de un test de proporcionalidad, el cual es de naturaleza débil tomando en cuenta que se limita a exigir que el objetivo perseguido y el medio empleado no estén constitucionalmente prohibidos y que el mecanismo utilizado sea adecuado.

De cara a los aspectos a evaluar mediante un test leve de proporcionalidad cuando se trata de medidas de intervención económica ha dicho la Corte:

*"(...) Este escrutinio, como se observa, es de naturaleza débil, pues que se restringe a exigir que el fin perseguido por la limitación o prohibición persiga un fin constitucionalmente legítimo y la medida no sea manifiestamente innecesaria o claramente desproporcionada, de modo que afecte el núcleo esencial de las libertades económicas. (...)"<sup>33</sup>*

Corolario de lo que antecede, nos permitimos analizar para el caso en particular, el segundo de los presupuestos a evaluar dentro de un juicio de proporcionalidad leve, esto es, "que la medida no sea (...) claramente desproporcionada, de modo que afecte el núcleo esencial de las libertades económicas".

En síntesis, el test con el que la Corte Constitucional evalúa la proporcionalidad de una medida de intervención económica consta básicamente de dos criterios:

1. Que el fin de la medida de intervención sea legítimo, y
2. Que la medida no afecte el núcleo esencial de la libertad económica, caso en el que será claramente desproporcionada

<sup>32</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-624/98 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-332/00 (M.P. Fabio Morón Díaz) y C-392/07 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

<sup>33</sup> Corte Constitucional, sentencia C-830/10 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

Para efectos de lo anterior, sería del caso citar la definición que la jurisprudencia de la Corte ha dado al derecho constitucional de "libertad económica" o como también se conoce, "libertad de empresa" y mencionar sus elementos constitutivos, para luego explicar de forma expresa como en este caso tales elementos fueron transgredidos afectándose el núcleo esencial de las libertades económicas, de no ser porque todo ello fue ya referido en líneas anteriores y carece de sentido esgrimir idénticos argumentos.

En virtud de lo anterior, me permito entonces sintetizar que de conformidad con el concepto que el alto tribunal ha dado al derecho constitucional de "libertad económica" y/o de empresa, dos de sus elementos *sine quanon* son i) el derecho a la libre destinación de los recursos y ii) el derecho a obtener ganancias del desarrollo de una actividad económica, elementos que el inciso primero y el párrafo 4° del artículo 3° de la Ley 1777 de 2016 hacen nugatorios de cara a las entidades financieras cuando de una parte, no les permite destinar libremente sus recursos, sino que por el contrario, las obliga a destinarlos al fondo creado y administrado por el ICETEX, y de otra, desnaturaliza su actividad económica inhibiendo su derecho a percibir utilidades, obligándolas a recibir del ICETEX los mismos intereses que deberán garantizar a los cuentahabientes al momento de reintegrar los dineros depositados en sus cuentas bancarias.

De acuerdo con el artículo 2° del Estatuto Financiero, los Establecimientos de Crédito tienen por función principal, captar en moneda legal, 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.

Partiendo de la función principal de los Establecimientos de Crédito y aplicando a ella los elementos esenciales del derecho constitucional de libertad de economía y de empresa y autonomía de la iniciativa privada, tenemos que los establecimientos de crédito, por mandato constitucional, tienen derecho a captar recursos de las personas naturales o jurídicas que libremente escojan, a colocarlos nuevamente en el mercado a través de la operación financiera que consideren más rentable y que celebrarán con la persona natural o jurídica que estimen pertinente en ejercicio de su derecho a elegir con quien contratar, y a pactar con estos últimos, las condiciones (términos y tasas) que estimen convenientes, siempre y cuando no supere el límite de usura legítimamente determinado por el Estado en ejercicio de su facultad de director de la economía.

En este orden de ideas, cuando el artículo 3° de la Ley 1777 de 2016 impone a las entidades financieras la obligación de destinar sus recursos a un fondo en particular (el creado y administrado por el ICETEX) para celebrar un contrato en particular (mutuo), con una persona jurídica en particular (ICETEX), bajo unas condiciones que no generan utilidad alguna, arbitrariamente se desnaturaliza la función y el objeto de los establecimientos de crédito por resultar transgredido el núcleo esencial de su actividad económica y consecuentemente del derecho a la libertad de empresa. En otras palabras, se anula por completo la posibilidad de disposición y negociación sobre unos bienes monetarios, y la contraprestación por dicha intervención tiene un valor comercial de cero.

Verificado entonces que efectivamente el artículo 3° de la Ley 1777 de 2016 altera el núcleo esencial del derecho constitucional a la libertad económica y/o de empresa, es evidente que la disposición legal no supera el test leve de proporcionalidad planteado por la Corte Constitucional, porque no se cumple el segundo de sus presupuestos, esto es, "que la medida no sea (...) claramente desproporcionada, de modo que afecte el núcleo esencial de las libertades económicas".

Sin perjuicio de lo anterior, más allá de verificarse que con la disposición demandada es transgredido el núcleo esencial del derecho constitucional de libertad económica, lo que ya constituye una clara desproporción como se explicó, es imperativo establecer la real proporción, o más adecuado, desproporción, entre el derecho que se restringe con la medida de intervención, tomando en cuenta las repercusiones que causa, y el beneficio con que pretende justificarse la medida. En otros términos, es menester evaluar si el fin que persigue la norma demandada, esto es, facilitar más recursos al ICETEX para favorecer con créditos educativos a sus usuarios, justifica que los establecimientos de crédito sean tan severamente restringidos en la utilización de sus recursos propios, tomando en cuenta que ello no solo tiene repercusiones en la fluidez del capital propio de las entidades financieras, sino en toda la economía nacional. Veamos:

Como quiera que la función de los establecimientos de crédito es fundamentalmente de intervención, los recursos del público captados en ejercicio de su actividad económica, entre los que se



encuentran los saldos de cuentas consideradas "abandonadas" por la norma demandada, están llamados a ser colocados nuevamente a disposición del público a título de una pluralidad de operaciones financieras. En este orden de ideas, los recursos depositados en las llamadas "cuentas abandonadas", como todos los recursos captados por los bancos y demás establecimientos de crédito, constituyen parte fundamental en la fluidez de la economía y el consecuente crecimiento de la misma, máxime cuando en los últimos años ha sido el sector financiero el que más ha contribuido en el crecimiento de la economía colombiana.

A este respecto tenemos que, económicamente hablando, el año 2016 se caracterizó por la seria crisis del sector minero-energético, motivo por el cual, el crecimiento de la economía Colombiana, que en el segundo trimestre del 2016 fue del 2% respecto al mismo periodo del 2015, estuvo sustentado en gran proporción, en la actividad del sector financiero, así lo afirmó el Departamento Nacional de Estadística – DANE.

En este mismo sentido, afirmó el DANE que al observar el desempeño económico de Colombia a lo largo del 2016, se concluye que el crecimiento trimestral fue de 0,2% por ciento en los dos últimos trimestres, lo que a su vez indica que el crecimiento de todo el año, de cara al 2015, sería del orden del 1,7%, porcentaje que si bien, es inferior tanto a la meta del Gobierno (3%), como a la meta del Banco de la República (2,3%), estuvo determinado por la actividad financiera aunada a la industria, sectores que no solo fueron los que más aportaron al Producto Interno Bruto (PIB) entre abril y junio, sino que fueron las únicas dos ramas económicas que aceleraron la economía frente al mismo periodo del 2015.<sup>34</sup>

Sin perjuicio de lo anterior, el sector financiero continuó como motor del crecimiento en el 2016, toda vez que aportó 46 de cada 100 pesos de crecimiento económico. Lo anterior, debido a que en el trimestre su crecimiento fue del 4,6%, mientras que para el mismo lapso del 2015 tuvo un avance del 3,8%.<sup>35</sup>

En este orden de ideas, los establecimientos de crédito en ejercicio de su derecho a destinar libremente capitales, tienen una incidencia directa en la fluidez de la economía nacional y consecuentemente, con su actividad benefician a todos los habitantes del territorio que de forma directa o indirecta son afectados con la aceleración de la economía coadyuvada, de forma importante como se observó, por la actividad financiera. En este contexto, cuando se restringe el derecho de los establecimientos de crédito a destinar libremente sus recursos, tal como lo hace el inciso primero del artículo 3° de la Ley 1777 de 2016, además de afectarse el núcleo esencial de su actividad económica, se está restringiendo también el beneficio del que es destinatario cada ciudadano colombiano cuando la economía crece.

Visto como fue, que conservar la libertad de los establecimientos de crédito para destinar sus recursos se constituye en un beneficio no solo para las entidades financieras, sino que se extiende a todos los ciudadanos mediante la posibilidad de contribuir en mayor proporción al crecimiento económico, se encuentra a todas luces desproporcionado el inciso primero del artículo 3° de la Ley 1777 de 2016, que merma ese derecho para favorecer a un sector muy minoritario de la población, pues de conformidad con el informe de gestión del ICETEX durante el 2015<sup>36</sup>, la entidad estatal atendió seiscientos cincuenta y dos mil seiscientos ochenta y tres (652.783) beneficiarios activos en los diferentes programas que ofrece, cantidad que sin el ánimo de menospreciar la importante labor que desempeña la institución, no justifica una afectación a toda la ciudadanía que se ve favorablemente afectada por el crecimiento económico que respaldan las entidades financieras cuando están en posibilidad de destinar libremente la totalidad de sus recursos.

<sup>34</sup> <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales>

<sup>35</sup> <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/cifra-del-pib-en-segundo-trimestre-del-2016/16686608>

<sup>36</sup> [https://portal.icetex.gov.co/Portal/docs/default-source/documentos-el-icetex/plan-estrategico/informes-de-gestion/Informe\\_gestion\\_baja.pdf](https://portal.icetex.gov.co/Portal/docs/default-source/documentos-el-icetex/plan-estrategico/informes-de-gestion/Informe_gestion_baja.pdf)

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES



Solicitud

Bajo las consideraciones presentadas, SOLICITO que se declare **INEXEQUIBLE** todo el articulado de la Ley 1777 de 2016, "por medio de la cual se definen y regulan las cuentas abandonadas y se les asigna un uso eficiente a estos recursos", tanto por vicios de procedimiento en su formación (Proyecto de Ley No. 116 de 2014 Senado / 50 de 2015 Cámara) como por vicios materiales.

#### B. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda conforme al numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política, según el cual dicha autoridad tiene entre sus funciones decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

#### C. Notificaciones

Recibiré notificaciones en la Calle 98 No. 9-03 Ofc: 802 en la ciudad de Bogotá o al correo electrónico [morajuan\\_03@hotmail.com](mailto:morajuan_03@hotmail.com)

Cordialmente,

ERIKA PATRICIA VENCE  
C.C. No. 1.065.584.306  
T.P. No 194.186 del C. S. de la J.

