

REPÚBLICA DE COLOMBIA



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO VI - Nº 363

Santa Fe de Bogotá, D. C., martes 9 de septiembre de 1997

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 053 DE 1997 CÁMARA *por medio del cual se otorga un nuevo plazo para dar cumplimiento a la Ley 20 de 1991.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Otórgase un nuevo plazo de cuatro (4) años contados a partir de la promulgación de la presente ley para que quienes ejerzan la actividad de Técnico o Tecnólogo Especializado de la Fotografía o Camarografía den cumplimiento a la Ley 20 de 1991, y de esta forma obtener los beneficios que la misma les otorga.

Artículo 2º. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado a consideración del Congreso de la República por la honorable Representante

*Yaneth Cecilia Suárez Caballero,*

Representante a la Cámara

Departamento del Atlántico,

AD-M19.

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Presento a consideración del honorable Congreso de Colombia el proyecto de ley, "por medio del cual se otorga un nuevo plazo para dar cumplimiento a la Ley 20 de 1991, la cual reglamentó el ejercicio de la actividad Técnica o la profesión Tecnológica especializada de la Fotografía y Camarografía".

En la citada ley se estableció un plazo de cuatro (4) años contados a partir de la expedición de la ley para que los beneficiarios de la misma obtuvieran ante el Consejo Profesional de Fotografía y Camarografía su respectiva tarjeta profesional.

Un importante número de camarógrafos del país por variadas circunstancias no han podido obtener la tarjeta profesional en el término concedido y en este momento no pueden ejercer su actividad, enfrentando la contradicción situación de poseer capacidad

técnica para acceder a una aceptable condición de vida y atravesar una difícil situación por carecer de la tarjeta.

Por las anteriores consideraciones solicito al honorable Congreso acoger esta iniciativa que permita darle una nueva oportunidad a este importante sector social del país, y contribuir de esta manera a mejorar sus condiciones de vida.

Presentado a consideración de los honorables Congresistas,

*Yaneth Cecilia Suárez Caballero,*

Representante a la Cámara

Departamento del Atlántico,

AD-M19.

#### CÁMARA DE REPRESENTANTES

#### SECRETARIA GENERAL

El día septiembre 2 de 1997 ha sido presentado en este despacho, el Proyecto de ley número 053 de 1997 con su correspondiente exposición de motivos, por la doctora Yaneth Suárez Caballero, Representante a la Cámara.

El Secretario General,

*Diego Vivas Tafur.*

\* \* \*

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 054 DE 1997 CÁMARA *por la cual se ordena la creación de la Seccional de Casanare de la Universidad Nacional de Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El Ministerio de Educación Nacional, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Ley 30 de 1992 para el establecimiento de seccionales de instituciones de educación superior, autorizará la creación de la Seccional Casanare de la Universidad Nacional de Colombia.

Artículo 2º. La Seccional Casanare de la Universidad Nacional de Colombia, desarrollará programas de educación superior y

actividades académicas e investigativas, contando para ello con las facultades que consulten las necesidades propias de la región como tal y que garantice carreras flexibles en el tiempo y estén vinculadas al sector productivo.

**Artículo 3º.** Autorízase al Gobierno Nacional para efectuar las operaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento y ejecución de la presente ley.

**Artículo 4º.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Presentado a consideración del Congreso, por:

*Julio César Rodríguez Sanabria,*  
Representante a la Cámara,  
Departamento de Casanare.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

La educación es el cimiento sobre el que todo pueblo forja su desarrollo y proyecta su futuro. La historia de la humanidad nos muestra como el hombre mantiene una actitud permanente de búsqueda ante el conocimiento y su constante evolución para beneficio propio y de la sociedad a que pertenece, haciendo realidad lo que tan solo fueron sueños para los hombres de otras épocas.

Nuestra Carta Magna en su artículo 67 sentencia:

“La educación es un derecho y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura”.

“La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente... La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señala la Constitución y la ley”.

En vista de las políticas descentralizadoras del nuevo orden mundial, que también involucran al Estado colombiano, es prioritario darle la importancia que se merece a la región y a la localidad en un aspecto tan importante como es la cobertura en educación superior. Siguiendo el paradigma de la descentralización política y administrativa del país, hoy es una necesidad sentida la aplicación de estos criterios al sector educativo y, primordialmente, a la formación universitaria, eje central de mi proyecto.

El departamento de Casanare ha jugado un papel protagónico en el contexto histórico, político y económico del país desde las gestas libertadoras por la independencia del pueblo colombiano hasta el día de hoy con la esperanza que genera el petróleo casanareño para la golpeada economía del país. Sin embargo mi departamento hoy tiene el 64% de su población en la pobreza absoluta y 20% en condiciones de pobreza. La oportunidad de mejorar estas estadísticas se ven truncadas por la ausencia de una institución de educación superior en el departamento que brinde oportunidades de acceso al bachiller casanareño.

La situación casanareña en materia educativa es más que crítica: De ochenta mil niños y jóvenes en edad escolar, solo cincuenta y cinco mil tienen acceso a la educación en 664 establecimientos, de

los cuales solo 31 son privados. El déficit de cubrimiento y oportunidad para la educación superior es más agudo; menos del 5% del número total de bachilleres tiene la opción y los recursos para desplazarse a otros departamentos o a la capital del país a continuar sus estudios universitarios. Esta es una razón más que de peso que amerita la presencia de la universidad pública en una de las regiones más promisorias del país.

El proyecto de Universidad Pública Presencial para el departamento de Casanare propone la creación de una sede de la Universidad Nacional de Colombia, acorde al Decreto de Reglamentación Interna número 1210 de 1995, que en su Capítulo I artículo 1 reza: “La Universidad Nacional, tendrá como ambiente principal de proyección el territorio nacional. Podrá crear y organizar sedes y dependencias y adelantar planes, programas y proyectos, por sí sola o en cooperación con otras entidades públicas o privadas y especialmente con las universidades e instituciones de investigación del Estado”.

La Ley 30 de 1992, Título Y Capítulo Y artículo 1 dice: “... la educación superior es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, se realiza con posterioridad a la educación media o secundaria y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional”.

El desarrollo de Casanare o cualquier región del mundo, tiene que ir paralelo a un proceso educativo, que consulte la cultura y vocación económica de la región. En el caso casanareño este proceso no puede desconocer la tradición agrícola y ganadera, que seguramente permanecerá cuando se agote el petróleo. Por tal motivo, la Universidad Pública Presencial debe establecer disciplinas acordes a las posibilidades de desarrollo de la región, de igual manera, debe contribuir con la formación de profesionales íntegros, que estén en condiciones de tomar decisiones y crear alternativas para las próximas generaciones, convirtiéndose en líderes con autoridad moral y visión de país que permitan forjar el progreso y desarrollo de esa olvidada media Colombia.

Atendiendo los argumentos enunciados y respondiendo a la nueva realidad del Casanare, como ente generador de riquezas para el país, cuya producción de petróleo –recurso no renovable, alcanzará los 700.000 barriles diarios en 1999, es deber fundamental y constitucional del Estado colombiano regenerar en capital humano a través de la Universidad Pública Presencial para Casanare el inmenso aporte económico con la explotación de un recurso agotable que esta región le hace a todos los colombianos.

*Julio César Rodríguez Sanabria,*  
Representante a la Cámara,  
Departamento de Casanare.

#### CAMARA DE REPRESENTANTES

##### SECRETARIA GENERAL

El día septiembre 2 de 1997 ha sido presentado en este despacho, el Proyecto de ley número 054 de 1997 con su correspondiente exposición de motivos, por el doctor *Julio César Rodríguez Sanabria*, Representante a la Cámara.

El Secretario General,

*Diego Vivas Tafur.*

## PONENCIAS

### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 335 DE 1997 CAMARA, 238 DE 1997 SENADO**

*por la cual se reorganiza el Fondo Nacional de Ahorro, se transforma su naturaleza jurídica y se dictan otras disposiciones.*

Señor doctor

DARIO SARAVIA GOMEZ

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Apreciado señor Presidente y honorables Representantes:

En cumplimiento de la función legislativa que nos corresponde y en desarrollo de la honrosa designación que nos hizo la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 335 de 1997 Cámara, 238 de 1997 Senado, "por la cual se reorganiza el Fondo Nacional de Ahorro, se transforma su naturaleza jurídica y se dictan otras disposiciones", presentado a la consideración del honorable Congreso de la República por los señores Ministros de Desarrollo Económico y de Hacienda y Crédito Público.

#### **I. Antecedentes históricos y sociales**

El Fondo Nacional de Ahorro es un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, creado mediante el Decreto-ley 3118 de 1968 por el egregio estadista Carlos Lleras Restrepo, en una demostración de su ambiciosa visión de futuro.

El objeto de la entidad, desde su fundación, es la administración y canalización de las cesantías de los trabajadores del sector público hacia la financiación para la adquisición de soluciones de vivienda por parte de sus afiliados, quienes son, de manera obligatoria, todos los empleados de la Rama Ejecutiva del orden nacional.

En sus casi 30 años de historia, el Fondo Nacional de Ahorro ha otorgado a sus afiliados alrededor de 95.000 créditos para vivienda que en pesos de hoy ascienden a un billón trescientos mil millones (\$1.300.000.000.000); y cancelado aproximadamente 915.000 cesantías por valor actual cercano a los \$ 550.000 millones.

Sabido es que la cesantía es una prestación social a cargo de los empleadores y a favor de los trabajadores, que tiene como propósito fundamental posibilitar un ahorro para la adquisición de vivienda, equivalente a un mes de salario por cada año de servicios, que solo se entrega a los beneficiarios al término de la relación laboral o mediante anticipos para inversiones en vivienda.

Para la adquisición de vivienda la cesantía juega un papel muy importante por cuanto, de una parte, contribuye a los aportes propios de la unidad familiar y, de otra, el Fondo Nacional de Ahorro genera los recursos requeridos para conceder créditos hipotecarios para vivienda de sus afiliados a través de las cesantías que capta de los mismos, los cuales complementa a su vez con la recuperación de cartera de los créditos otorgados.

En cuanto al crédito conferido por la entidad a sus afiliados, el cual se ha destinado en un 75% a vivienda de interés social, presenta las siguientes características:

a) El monto del crédito y los intereses se establecen de acuerdo con el sueldo y el tiempo de vinculación del afiliado a la entidad.

Para este propósito se utiliza un modelo doblemente cruzado de montos y tasas así: A menor ingreso, menor tasa y menor monto; y a mayor tiempo, menor tasa y mayor monto.

De esta manera, un afiliado que devenga un salario mínimo puede obtener un crédito de \$10.000.000 con intereses del 19.5 al 22.5%, según el tiempo de afiliación, de 1 a 15 años, respectivamente. Mientras que si el salario es superior a 9 salarios mínimos legales mensuales, puede obtenerse hasta \$35.000.000 con tasas entre 32.0 y 33.5% según el tiempo de afiliación;

b) La participación de la cuota mensual dentro del salario del afiliado no supera el 30%; las cuotas fijas se incrementan anualmente. Ahora bien: los montos correspondientes presentan diferencias significativas con las establecidas para los créditos otorgados por las Corporaciones de Ahorro y Vivienda a los hogares de menores ingresos; es así como la cuota mensual del crédito otorgado a un afiliado con ingreso de un salario mínimo equivale al 37% de la que le asignaría una Corporación de Ahorro y Vivienda, es decir, casi tres veces más baja. Visto de otra manera, el margen de intermediación del Fondo Nacional de Ahorro es apenas del 3.4%, frente al promedio del 13.0% con que trabaja el sistema financiero tradicional. Esto se traduce en los bajos niveles de morosidad en la cartera hipotecaria del Fondo Nacional de Ahorro, que son apenas del 2%, mientras que los del sistema financiero superan el 6% actualmente;

c) El plazo que el Fondo otorga para amortizar los créditos oscila entre 15 y 20 años;

d) La tasa por mil mensual de seguros hipotecarios, incendio y terremoto sobre el valor asegurado, es de 0.117, mientras que en cualquiera Corporación de Ahorro y Vivienda es de 0.348 (también casi tres veces más baja). La tasa establecida por el Fondo Nacional de Ahorro incluye adicionalmente las siguientes garantías: doble indemnización por muerte accidental, seguro de desempleo, seguro solidario, actos mal intencionados de terceros y terrorismo.

El Fondo ha venido cumpliendo una muy loable labor de enorme beneficio social, siendo una de las más sólidas entidades del Estado, con activos que superan los 912.000 millones de pesos y un patrimonio del orden de 450.000 millones de pesos. El presupuesto para 1997, cuyo aforo inicial ascendió a 202.000 millones de pesos, se distribuye en un 96% en gastos de inversión (vivienda, pago de cesantías y seguros) y, debe resaltarse, sólo un 4% en funcionamiento. Para el cumplimiento de su objeto el Fondo no recibe ni ha recibido aportes provenientes del Presupuesto Nacional diferentes a las transferencias de ley que en materia de cesantías cada entidad vinculada efectúa, siendo las fuentes de sus ingresos las cesantías ya nombradas, el recaudo de cartera hipotecaria y sus inversiones y excedentes financieros. Cuenta la Entidad con 386 servidores públicos que en un 90% pertenecen a la carrera administrativa.

Es el Fondo Nacional de Ahorro una de las entidades más sólidas y eficientes del país, como lo vienen reconociendo de tiempo atrás los colombianos y de especial manera nuestro sector financiero.

A propósito de ello, afirma la Consejería Presidencial para la política social en reciente informe que:

"Dentro del Subprograma de Vivienda Social con Crédito, el FNA adjudicó 7.346 créditos por \$95.971 millones; el valor promedio del crédito otorgado, \$15 millones, superó el 50% el promedio calculado en la meta.

"Se da un desempeño satisfactorio del FNA, aunque se encuentran en lista de espera 15.588 solicitudes que suman \$200.000

millones (pesos de 1995), suma que supera las posibilidades financieras y operativas. Los recursos del presupuesto de 1996 atenderían 5.571 solicitudes, quedando una demanda reprimida de 10.017. En tal razón, se contrató una consultoría para avanzar en el análisis de la demanda reprimida y fórmulas de solución....”.

En la actualidad cuenta con 254.000 afiliados, entre activos y no cotizantes, quienes en un 80% devengen menos de 4 salarios mínimos, ubicados a lo largo y ancho del país.

La propuesta legislativa que nos ocupa es el fruto de una oportuna, admirable y ejemplar concertación entre el Gobierno Nacional y las organizaciones sindicales que agrupan a los servidores del Estado, y ha sido objeto, desde hace varios meses, de múltiples debates con participación del Gobierno Nacional, Corporaciones de Ahorro y Vivienda, Superintendencia Bancaria, ICAV, Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías, así como de foros auspiciados por prestigiosos medios de comunicación y universidades.

## II. Tránsito en el honorable Senado de la República

El proyecto, de iniciativa gubernamental, radicado bajo el número 238 de 1997 en el honorable Senado de la República, tramitado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente, fue aprobado por unanimidad, con algunas modificaciones, en sus debates reglamentarios por esa célula legislativa y por la correspondiente plenaria en la legislatura que acaba de terminar.

El honorable Senador Omar Flórez Vélez, con su profunda sensibilidad social, explica así la modificación al artículo 5º del proyecto original:

“Dado que la filosofía del proyecto ratifica la obligatoriedad de la afiliación al Fondo Nacional de Ahorro de los servidores de la Rama Ejecutiva del Poder Público, del orden nacional, tal como lo contempla el Decreto-ley 3118 de 1968, me permito proponer a los honorables Senadores, con el objeto de asegurar la coherencia entre los incisos 1º y 3º del artículo 5º y para precisar su verdadero alcance...”. (Los ponentes en Cámara conservan la estructura del citado artículo, modificando sólo el término de los 5 años, dejándolo en 3.

## III. Fundamentos constitucionales

Con la aprobación de este proyecto de ley, el Congreso de la República y el Gobierno Nacional cumplen con los preceptos constitucionales que enfatizan que Colombia es un Estado Social de Derecho (artículo 1º de nuestra Carta), y que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna. “El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”, reza el artículo 51 de la C. N.

Ahora bien, dispone la Carta Magna que el trabajo se erige en fundamento del orden jurídico (Preámbulo y artículo 1º) y su protección especial no significa apenas una declaración retórica, sino que, en el estado social de derecho, es norma imperativa para los entes oficiales y hace parte de los derechos fundamentales, según lo estipula el artículo 25 de la Constitución Nacional. Y la cesantía es una de las prestaciones sociales fundamentales en nuestro régimen laboral que el proyecto busca consolidar, proteger y aplicar socialmente al apalancamiento de la vivienda de los colombianos, desarrollando también los principios constitucionales de la Seguridad Social consagrados por el artículo 48 de la Carta.

El proyecto no implica violación alguna a la libertad económica ni a la iniciativa privada, como tampoco su desconocimiento, ni mucho menos otorga privilegios injustificados a favor de la entidad

que por esta ley se transforma y en supuesto desmedro de las Sociedades Administradoras de Fondos de Cesantías y Pensiones que si bien es cierto manejan cesantías, también lo es que tienen unas características muy diferentes a las del Fondo Nacional de Ahorro, verbiplacencia tienen ánimo de lucro, no otorgan crédito hipotecario a nadie, se rigen por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, administran el negocio de las pensiones en la modalidad de ahorro individual con solidaridad y distribuyen sus utilidades y ganancias entre sus dueños. Además que su régimen jurídico es propio y lo consagran las Leyes 50 de 1990 y 100 de 1993.

Entre tanto, el Fondo Nacional de Ahorro es una entidad de derecho público, que aparte de pagar cesantías a sus afiliados les otorga crédito hipotecario para vivienda en las condiciones más baratas del país, carece absolutamente de ánimo de lucro, no reparte ganancias a persona alguna, siendo sus utilidades y excedentes financieros redistribuidos exclusivamente para otorgar más crédito de vivienda a sus afiliados que lo necesiten, no maneja en manera alguna el negocio de las pensiones y su régimen legal *essui generis*, claramente distinto del de las empresas privadas que manejan cesantías.

Además, frente a lo que algunos afirman, en el sentido de que los Fondos Privados de Cesantías manejan exclusivamente las cesantías del sector privado y el Fondo Nacional de Ahorro administra exclusivamente las del sector público, es necesario aclarar que eso no es exacto, toda vez que actualmente los Fondos Privados de Cesantías han conseguido absorber en los últimos años una porción muy significativa de las cesantías de los servidores públicos, como quiera que a dichos Fondos Privados se encuentran afiliados, en virtud de normas especiales dictadas en el gobierno anterior, miles de funcionarios públicos que laboran en el Poder Judicial, en la Fiscalía General, en la Procuraduría, en Medicina Legal, en centenares de hospitales de todo el país, en las Universidades Públicas e inclusive en algunos canales regionales de televisión. Luego es falso e inexacto atribuir al Fondo Nacional de Ahorro un pretendido monopolio que no tiene sobre las cesantías de todo el sector público del Estado colombiano. Es más: del casi millón de funcionarios públicos que hay en Colombia, solamente están afiliados al Fondo Nacional de Ahorro 254.000 entre activos y retirados que aún no han cobrado su cesantía definitiva, como ya se dijo anteriormente.

La honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-422 del 19 de junio de 1992, Magistrado Ponente doctor Eduardo Cifuentes Muñoz, señaló que la igualdad implica siempre criterios de diferenciación y advirtió: “...Criterios de diferenciación. 11. El primer problema que plantea una nueva concepción del principio de igualdad hace relación con cuál es el criterio de diferenciación –*tertium comparationis*– al que ha de acudir el juez, en contraste con el de legislador, para aceptar o rechazar el que éste incorporó en la norma. La Constitución menciona algunas de las razones o situaciones fácticas para prohibir que el legislador las adopte como factor de diferenciación. No obstante, la mención de los factores considerados discriminatorios para establecer una diferencia de protección o trato no es suficiente. El juez ha de buscar fuera de la Constitución el criterio de diferenciación con el cual juzgar la validez constitucional de una norma que atribuye relevancia jurídica a cualquiera de las infinitas diferencias fácticas que la realidad ofrece”.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en Sentencia C-049 de febrero de 1993, expresó: “La igualdad exige el mismo trato para los entes y hechos que se encuentran cobijados bajo una misma hipótesis y una distinta regulación respecto de los que presentan características desiguales, bien por las condiciones en medio de las cuales actúan, ya por las circunstancias particulares que los afectan, pues unas u otras hacen imperativo que, con base en criterios

proporcionados a aquéllas, el Estado procure el equilibrio, cuyo sentido en derecho no es otra cosa que la justicia concreta".

En reciente fallo de Acción de Tutela, siendo actor el ciudadano Jaime Chavarro, el honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca sentenció que "en manera alguna constituye vulneración o amenaza del derecho constitucional a la igualdad, pues lo cierto es que el régimen legal del Fondo Nacional de Ahorro difiere de los regímenes de los Fondos Privados de Cesantías, que es lo que ha hecho que la situación de los funcionarios que se acogieron a uno sea diferente", Providencia que fue confirmada por el honorable Consejo de Estado al considerar conveniente dejar sentado que el principio incluido en el artículo 13 de la Constitución Nacional "no es el de que debe existir igualdad absoluta, en todos los órdenes, entre todas las personas y, por el contrario, la norma lo que hace es precisar en qué aspectos no puede haber diferencias; de donde se desprende que en los demás casos sí puede haberlas en un momento dado".

De otra parte, tampoco el proyecto implica una competencia desleal por parte del Fondo Nacional de Ahorro para con los Fondos Privados de Cesantías.

Conviene recordar la Sentencia C-398 del 7 de septiembre de 1995, proferida por la Sala Plena de la Corte Constitucional, Magistrado Ponente doctor José Gregorio Hernández Galindo, que entre otras cosas expresa:

"Es verdad que la Constitución establece la libre competencia como principio, que ella plasma la libre iniciativa privada y la libertad de empresa, que la libertad económica está garantizada y que la gestión estatal debe cristalizarse en medidas que impidan su obstrucción o restricción, en especial si éstas surgen merced al predominio de productores u oferentes de productos o servicios considerados en particular.

"Pero insiste la Corte en que la Carta Política no ha acogido un modelo económico determinado, exclusivo y excluyente, y en que sus normas deben ser interpretadas de manera armónica y coherente, evitando posiciones absolutas, por lo cual la libertad del individuo se encuentra atemperada en la preceptiva constitucional por la prevalencia del interés colectivo (art. 1º), por las competencias de intervención y regulación a cargo del Estado (C.N., arts. 333, 334 y 335) y por los principios de razonabilidad y proporcionalidad que la doctrina de esta Corte ha prohijado.

"En un Estado social de derecho, dentro del cual el poder público asume responsabilidades tales como la racionalización de la economía, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, no menos que la de promover la productividad y la competitividad, y que tiene a su cargo la orientación de la política económica hacia el desarrollo armónico de las regiones (C.N. art. 334). La libre competencia no puede erigirse en derecho absoluto ni en barrera infranqueable para la actividad de intervención del Estado. Esta se debe dar, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes, todo lo cual implica indudables limitaciones, correctivos y controles para la iniciativa particular. Se trata, al fin y al cabo, de realizar fines esenciales del Estado como los de promover los de la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (C.N., Preámbulo y art. 2º) en ejercicio de un papel dinámico y activo inherente a su función básica de dirección general de la economía (C.N. art. 334).

"A juicio de la Corte, la libre competencia económica no excluye en modo alguno la injerencia del Estado para alcanzar fines que le

son propios, como los indicados en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución".

Acerca del mismo asunto la Corte Constitucional, en Sentencia C-040 de febrero 11 de 1993, Magistrado Ponente doctor Ciro Angarita Barón expresó:

"La Constitución de 1991, norma de normas en nuestro sistema jurídico, instituye en Estado Social de Derecho y hace suyo el valor de la solidaridad. Esta nueva forma de Estado, elevada a principio rector del comportamiento del poder público colombiano, tiene como característica esencial en el plano económico la de legitimarlo para intervenir en las relaciones privadas de producción, a través de una política fundada en el principio de solidaridad y en el papel redistributivo del Estado.

"Dentro de este contexto, y acompañada del principio de solidaridad, la libertad económica se entiende, no como el 'dejar hacer dejar pasar', propio del estado liberal clásico, sino como la promoción de las condiciones sociales y económicas básicas para el desarrollo autónomo de la persona.

"El Estado Social de Derecho no hace caso omiso de la falta de libertad que causa la miseria. Pero el nuevo concepto de libertad, no es simplemente formal; reivindica la posibilidad real de desarrollar actividades económicas libremente escogidas y autoriza al Estado para intervenir y crear las condiciones necesarias.

"Es bajo esta nueva concepción que se legitiman importantes instrumentos de intervención, tanto para la búsqueda de eficacia como de equidad. El papel del mercado como instrumento de asignación de recursos se concilia con el papel económico, político y social del Estado redistribuidor de recursos. Si damos, como lo quiere la Carta, valor jurídico a los principios constitucionales, no puede ser otra la interpretación del Estado colombiano actual. En este sentido, la tarea de los poderes públicos es la de generar una sociedad más justa y solidaria".

#### IV. Objeto económico y social del proyecto

Es dramáticamente preocupante que en Colombia exista actualmente un déficit cercano a 1.400.000 viviendas, con una demanda creciente anual de 200.000, y que solo se responda actualmente, por parte del sistema formal, con apenas 100.000 cada año.

Preocupa también que a partir de 1984 y hasta la actual administración se haya dado una reducción significativa y además progresiva de la participación del gasto en vivienda en el Presupuesto General de la Nación y a su vez dentro del gasto social. Según el estudio "Desarrollo Urbano en Cifras", del Centro Nacional de Estudios de la Construcción –CENAC– y del Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, publicado en el Boletín número 1 de 1996, se observa que, mientras en 1984 el gasto en vivienda representó el 5.9% del Presupuesto Nacional, en 1994 –diez años más tarde– se redujo al 1.5%. Si se comparan las estadísticas de los últimos años con relación a la participación del gasto en vivienda dentro del producto interno bruto, se observa que la proporción es baja, y a partir de 1990 escasamente llega a representar el 0.5% del PIB, mientras que en 1984 era de 1.3%. Justo es reconocer que el actual Gobierno ha procurado incrementar el gasto en vivienda, de tal manera que en 1996 representó el 2.4% del Presupuesto Nacional y el 0.7% del PIB.

El presente proyecto de ley pretende dotar al Fondo Nacional de Ahorro de los instrumentos necesarios para ampliar en forma significativa la cobertura de sus servicios, pero muy especialmente, gracias al aumento de los recursos financieros, seguir dotando de más soluciones de vivienda a los afiliados incrementándoles sus posibilidades de crédito hipotecario, dentro de una filosofía de honda repercusión social en beneficio de

los sectores más necesitados y vulnerables de la población, dándole así a la cesantía su verdadero significado de ahorro para la consecución del techo propio.

De esta manera se contribuye a la urgente reactivación del sector de la construcción, porque la ejecución de programas de edificación masiva, específicamente de vivienda de interés social, influye de manera significativa en el desenvolvimiento de la economía. No sobra mencionar que el sector de la construcción en Colombia engancha, jalona otros 27 sectores económicos. El programa de vivienda del Fondo Nacional de Ahorro, además de los efectos sociales que conlleva, incidirá directa e indirectamente sobre el comportamiento del sector construcción y otras variables relacionadas, produciendo efectos positivos sobre la economía nacional y por consiguiente en la generación de empleo.

Estudios recientes del CENAC señalan que en 1997, por cada mil millones de pesos invertidos en construcción se generan 324 empleos/hombres/año, y por cada 1.000 metros cuadrados construidos surgen 44.3 empleos/hombres/año, entre directos e indirectos.

El programa, además de generar nuevos empleos, demandará un alto volumen de materiales de construcción, reducirá el déficit habitacional y, a la vez, permitirá en el corto plazo, de acuerdo con las normas tributarias existentes, recuperar una proporción importante de los recursos invertidos en los subsidios.

De otra parte, el proyecto busca acabar con la inequidad existente desde hace muchos años en la remuneración a las cesantías del sector oficial, protegiéndolas contra la depreciación monetaria, reconociéndoles hacia el futuro, como mínimo la variación anual del Índice de Precios al Consumidor, además de los intereses establecidos para éstas.

El efecto del cálculo del interés sobre las cesantías de cada afiliado, con base en el IPC no constituye un impacto monetario efectivo en el corto plazo más que sobre los desembolsos de cesantías. A diferencia del incremento de salarios, que sí tiene un efecto en el corto plazo.

En síntesis, el presente proyecto de ley, luego de sus respectivos debates en la honorable Cámara de Representantes, y la sanción presidencial, se convierte hacia el futuro, en un estratégico instrumento al servicio de una política estatal de paz.

#### V. Contenido del proyecto

Para cumplir los ambiciosos objetivos ya tratados, el artículo 1º que desarrolla su naturaleza jurídica transforma al Fondo por este Proyecto en Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, vinculada al Ministerio de Desarrollo Económico.

Se aclara por el artículo citado que los derechos y obligaciones que tenga el Fondo a la promulgación de la ley continuarán en favor y a cargo de la empresa transformada.

Los artículos 2, 3 y 4, desarrollan en forma coherente y clara el objeto, funciones y recursos financieros, en su mayoría de carácter parafiscal; señalando en los artículos 5 y 6 la afiliación de servidores públicos y la transferencia de sus cesantías. El texto consagra, como lo ordena el Decreto-ley 3118 de 1968, en forma clara y por demás conveniente, la afiliación forzosa de los servidores públicos de la Rama Ejecutiva del orden nacional, en tanto que para los servidores públicos de los órdenes departamental, distrital y municipal, y sus entidades descentralizadas por servicios, y para los demás servidores del Estado (Ramas Legislativa y Judicial, Organos de Control y Organización Electoral) la afiliación al Fondo Nacional de Ahorro será eminentemente voluntaria.

Se estatuye en el artículo 7 la acción de cobro por motivo de incumplimiento de las obligaciones de las entidades empleadoras en la transferencia de cesantías dejando su reglamentación al Gobierno Nacional.

Establece el artículo 8, la afiliación voluntaria de trabajadores del sector privado, gozando de los mismos derechos y beneficios establecidos para los servidores públicos, con excepción de los intereses sobre las cesantías que seguirán siendo reconocidos y pagados directamente por sus empleadores y estableciéndose en el párrafo el destino que deben tener los pagos parciales de cesantías para complementar en el artículo 9 la forma de liquidación y consignación de cesantías de estos trabajadores.

En consecuencia con lo anterior y debido en gran parte a la capacidad de endeudamiento de 4.000 millones de dólares que tiene el Fondo Nacional de Ahorro, gracias a este proyecto de ley la entidad que se transforma queda posibilitada para recibir como afiliados a los trabajadores del sector privado que, con la expectativa de solucionar su problema de vivienda en condiciones crediticias benévolas –hasta ahora no ofrecidas por el sector financiero tradicional–, quieran trasladar voluntariamente sus cesantías acogiéndose al sistema y condiciones de la entidad.

Lo anterior permitirá posible que el Fondo Nacional de Ahorro les brinde líneas de crédito más barato que las ofrecidas por el sistema UPAC, prácticamente inalcanzables para los sectores populares de nuestra población como desde hace tiempo se viene demostrando.

Para garantizar la transparencia y fiscalización de los dineros que se manejan, se establece la separación de cuentas de las cesantías de los trabajadores particulares que se afilien (artículo 10).

Los artículos 11 y 12 protegen las cesantías de los afiliados contra la pérdida del valor adquisitivo de la moneda, reconocibles igualmente intereses a los afiliados del sector público equivalentes al 60% del Índice de Precios al Consumidor, IPC, sobre las cesantías liquidadas por la entidad respectiva en el año inmediatamente anterior.

El artículo 13 delimita la responsabilidad del Fondo al monto de los aportes de cesantías efectivamente consignados, sus intereses y el porcentaje a que se hizo referencia en el artículo 11; de otra parte, establece el artículo 14 una Junta Directiva de 9 miembros como Organo de Dirección, así como el artículo 15 dispone la representación legal en cabeza de un Director General, agente del Presidente de la República de su libre nombramiento y remoción. Y el artículo 16 clasifica a los servidores públicos del Fondo conforme a las normas que regulan a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado.

El artículo 17 del proyecto señala un término de seis meses siguientes a la vigencia de la ley para que por la Junta Directiva del Fondo se haga la modificación a la estructura interna de la empresa y a la planta de personal creando, modificando o suprimiendo cargos debiendo presentar al Gobierno, según el caso, sus estatutos, manuales de funciones y procedimientos, reglamento de trabajo y todo aquello que se requiera para su funcionamiento.

Dispone el párrafo transitorio de este artículo 17, con sentido de equidad, que los servidores públicos que laboran actualmente en el Fondo serán reubicados en la nueva planta, señalando que no habrá solución de continuidad.

Finalmente, el artículo 18 consagra la vigencia a partir de su promulgación y deroga las leyes que le sean contrarias.

De lo expuesto se encuentra en el proyecto una clara unidad de materia, conceptual y de desarrollo de la nueva entidad que se

pretende con reales y concretos objetivos de función social para la vivienda, que necesariamente impulsarán el empleo, la construcción y por tanto el desarrollo del país, reactivando la economía.

#### VI. Pliego de modificaciones para el primer debate

Los suscritos ponentes consideramos que el proyecto de ley en comento es altamente conveniente para el país. Sin embargo, luego de un análisis juicioso de sus enunciados hemos decidido proponer las siguientes modificaciones que creemos mejoran y dan más seguridad al texto aprobado por el honorable Senado de la República, son ellas:

**“Artículo 1º. Naturaleza jurídica.** El Fondo Nacional de Ahorro, establecimiento público creado mediante el Decreto-ley 3118 de 1968, se transforma en virtud de la presente ley en Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, y en consecuencia su régimen presupuestal y de personal será el de las empresas de esta clase. Estará vinculado al Ministerio de Desarrollo Económico y la composición de su Junta Directiva será la que señala la presente ley.

La entidad que se transforma continuará denominándose Fondo Nacional de Ahorro. Tendrá como domicilio la ciudad de Santa Fe de Bogotá y podrá establecer dependencias en el territorio nacional, según lo determine su Junta Directiva.

Los derechos y obligaciones que tenga el Fondo Nacional de Ahorro, a la fecha de promulgación de esta ley, continuarán en favor y a cargo de la Empresa Industrial y Comercial del Estado.

Parágrafo. Para efectos tributarios, el Fondo Nacional de Ahorro se regirá por lo previsto para los establecimientos públicos”.

En el inciso primero de este artículo, se cambia la expresión “patrimonio” por “capital”, con el objeto de armonizar la naturaleza jurídica con las disposiciones del Decreto Extraordinario 1050 de 1968, que en su artículo 6º establece las características de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, entre ellas la del “capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial”.

El resto del artículo queda igual.

**Artículo 3º. Funciones.** El Fondo Nacional de Ahorro tendrá como funciones:

a) Recaudar las cesantías de los afiliados de acuerdo con las disposiciones vigentes;

b) Pagar oportunamente el auxilio de cesantía a los afiliados;

c) Proteger dicho auxilio contra la pérdida del valor adquisitivo de la moneda, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley;

d) Adelantar con criterio de justicia social e imparcialidad en la adjudicación, utilizando los recursos disponibles, programas de crédito hipotecario para contribuir a la solución del problema de vivienda de los afiliados, para lo cual podrá celebrar convenios con las Cajas de Compensación Familiar y entidades de la economía solidaria, y con entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales. Para el cumplimiento de su objeto y funciones, el Fondo Nacional de Ahorro no adelantará directamente ni contratará la construcción de vivienda;

e) Administrar los recursos nacionales del subsidio familiar de vivienda que le sean asignados, para la construcción, adquisición y liberación de gravamen hipotecario de la vivienda con interés social de los afiliados, en conformidad con la Ley 3ª de 1991;

f) Exigir las garantías y contratar las pólizas de seguros necesarias para la protección de la cartera hipotecaria, de los bienes e

intereses patrimoniales de la empresa y de otros riesgos cuyo amparo se estime social y económicamente provechoso para los afiliados;

g) Contribuir a la organización, unificación y funcionamiento del Sistema General de Cesantías, como parte del Sistema de Seguridad Social Integral, siendo aplicables en cuanto sean compatibles con la presente ley las disposiciones del Título Preliminar de la Ley 100 de 1993;

h) Establecer métodos e instrumentos adecuados, como también constituir reservas suficientes, para atender oportunamente el pasivo de cesantías en favor de sus afiliados;

i) Promover el ahorro nacional y encauzarlo hacia la financiación de proyectos de especial importancia para el desarrollo del objeto del Fondo, y

j) Las demás que le señalen las disposiciones vigentes”.

Con el objeto de especializar al Fondo Nacional de Ahorro únicamente en dar crédito para vivienda y pagar cesantías, que es lo que realmente sabe hacer eficientemente, al tiempo que rescatar la esencia verdadera de la entidad como ente finanziador de crédito hipotecario antes que constructor, proponemos la última frase del literal d) del artículo 3, la cual se agrega, quedando el resto del artículo igual al texto aprobado en el honorable Senado.

**“Artículo 5º. Afiliación de servidores públicos.** A partir de la vigencia de la presente ley deben afiliarse al Fondo Nacional de Ahorro los servidores públicos de la Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional.

No se aplica lo anterior al personal uniformado de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio creado por la Ley 91 de 1989.

Podrán afiliarse al Fondo Nacional de Ahorro los demás servidores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos que se afilien voluntariamente al Fondo Nacional de Ahorro sólo podrán trasladarse a una sociedad administradora de fondos de cesantías, transcurridos tres (3) años desde la afiliación, siempre que no tengan obligación hipotecaria vigente con el Fondo Nacional de Ahorro.

Parágrafo. En los casos en que los servidores públicos tengan régimen de retroactividad en las cesantías, el mayor valor será responsabilidad de la entidad empleadora”.

El término para que los servidores públicos afiliados voluntariamente al Fondo Nacional de Ahorro puedan trasladarse a una Sociedad Administradora de Fondos de Cesantías, se considera prudente reducirlo de cinco a tres años, tomando como punto de referencia lo estipulado por la Ley 100 de 1993, que permite el traslado del régimen de prima media con prestación definida al de ahorro individual con solidaridad, en el Sistema General de Pensiones, solo pasados tres años. El resto del artículo 5º permanece igual.

**“Artículo 8º. Afiliación de trabajadores del sector privado.** A partir de la vigencia de la presente ley, podrán afiliarse al Fondo Nacional de Ahorro los trabajadores del sector privado.

Los trabajadores del sector privado que se afilien al Fondo Nacional de Ahorro gozarán de los mismos derechos y beneficios establecidos en la presente ley para los servidores públicos, excepto en lo relacionado con los intereses sobre las cesantías de que trata el artículo 12 de esta ley, que seguirán siendo reconocidos y pagados directamente por sus empleadores de conformidad con las Leyes 52 de 1975 y 50 de 1990.

Los trabajadores del sector privado que se afilién al Fondo Nacional de Ahorro sólo podrán trasladarse a una sociedad administradora de fondos de cesantías, transcurridos tres años desde la afiliación, siempre que no tengan obligación hipotecaria vigente con el Fondo Nacional de Ahorro.

El Gobierno Nacional reglamentará los requisitos y condiciones de afiliación y retiro de los afiliados voluntarios, pertenecientes a los sectores público y privado, al Fondo Nacional de Ahorro.

Parágrafo. Los pagos parciales de cesantías que los trabajadores del sector privado afiliados soliciten al Fondo Nacional de Ahorro, únicamente podrán destinarse para los siguientes fines:

- a) Compra de vivienda o de lote para edificarla;
- b) Construcción de vivienda en lote del afiliado o de su cónyuge o compañero (a) permanente;
- c) Mejora de la vivienda propia del afiliado o de su cónyuge o compañero (a) permanente;
- d) Liberación de gravamen hipotecario constituido sobre la vivienda del afiliado o de su cónyuge o compañero (a) permanente".

De igual manera que en el artículo 5º, el término de traslado de los afiliados del sector privado del Fondo Nacional de Ahorro a un Fondo Privado, se estima conveniente reducirlo a tres años, con el mismo argumento ya expuesto. También se incluye un inciso, que sería el cuarto, que establece que "el Gobierno Nacional reglamentará los requisitos y condiciones de afiliación y retiro de los afiliados voluntarios, pertenecientes a los sectores público y privado, al Fondo Nacional de Ahorro". Reglamentación más que necesaria para dar claridad al tema de los traslados y retiros de afiliados.

**"Artículo 11. Protección contra la pérdida del valor adquisitivo de la moneda.** A partir del 31 de diciembre de 1997 y anualmente cada 31 de diciembre, el Fondo Nacional de Ahorro reconocerá y abonará en la cuenta individual de cesantías de cada afiliado, como mínimo un interés equivalente a la variación anual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) sobre su saldo acumulado de cesantías a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior, y proporcional por la fracción de año que corresponda al momento de retiro, sobre el monto parcial o definitivo de la cesantía pagada".

Estimamos equitativo que quienes retiren sus cesantías parciales o definitivas antes de un 31 de diciembre, perciban en forma proporcional el beneficio de la protección contra la pérdida del valor adquisitivo de la moneda, por la fracción de año respectiva, sobre la cesantía efectivamente pagada. En este sentido proponemos la última parte que adiciona este artículo.

**"Artículo 14. Inspección y vigilancia.** De conformidad con la reglamentación especial que al efecto expida el Gobierno Nacional, el Fondo Nacional de Ahorro estará sometido a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria".

Hemos introducido, por estimarlo altamente conveniente, este nuevo artículo que conlleva a que el Fondo Nacional de Ahorro, por la magnitud de sus operaciones y además por el origen de los recursos que en virtud de esta ley manejará, quede sometido a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, estableciendo para ello el Gobierno Nacional una reglamentación especial, en razón a las características de la entidad.

Por lo anterior aumenta en uno la numeración de los artículos restantes del proyecto.

**"Artículo 18. Reestructuración.** La Junta Directiva del Fondo Nacional de Ahorro, dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, hará las modificaciones a la estructura

interna de la empresa y a la planta de personal creando, modificando o suprimiendo cargos.

Igualmente, adoptará o presentará ante el Gobierno para su adopción, según el caso, los estatutos internos, los manuales de funciones y de procedimientos, el reglamento de trabajo y las demás disposiciones internas que sean necesarias para poner en marcha la organización y funcionamiento de la empresa. Mientras se expiden unos y otros, se aplicarán las normas legales, estatutarias y reglamentarias vigentes a la fecha de esta transformación.

Para concertar las modificaciones a la planta de personal, el Fondo Nacional de Ahorro conformará una Comisión de la que harán parte un miembro de la Junta Directiva del sindicato, el representante de los empleados ante la Comisión de Personal y las personas que designe el Director General de la entidad.

La reestructuración del Fondo Nacional de Ahorro se orientará de acuerdo con los siguientes principios y reglas generales: Deberá financiarse totalmente con recursos propios, funcionará de manera descentrada y eficiente, y se ajustará a los desarrollos administrativos y técnicos de la administración pública, para lo cual podrá apoyarse en servicios prestados por particulares.

Parágrafo transitorio. Los servidores públicos que laboran actualmente en el Fondo Nacional de Ahorro serán reubicados en la nueva planta de personal.

No habrá solución de continuidad para el personal reubicado en la nueva planta de personal".

Se incluye un inciso, el tercero, en este artículo, con la finalidad de que la reestructuración que se lleve a cabo de la planta de personal de la entidad como consecuencia de la conversión a Empresa Industrial y Comercial del Estado, se adelante con criterios de concertación y diálogo, dándole una justa participación a los trabajadores del Fondo en este proceso a través de la Comisión que se establece.

En este orden de ideas, distinguidos señor Presidente y honorables Representantes de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos someter a su consideración la siguiente

#### Proposición

Dése primer debate al Proyecto de ley número 335 de 1997 Cámara, 238 de 1997 Senado, "por la cual se reorganiza el Fondo Nacional de Ahorro, se transforma su naturaleza jurídica y se dictan otras disposiciones", y a las modificaciones consignadas en el presente informe.

De los honorables Representantes,

*Barlahán Henao Hoyos, José Rafael Ricaurte Armesto, Franklin Donado Buelvas*, Representantes Ponentes.

#### PROYECTO DE ARTICULADO

El Congreso de Colombia

#### DECRETA:

**Artículo 1º. Naturaleza jurídica.** El Fondo Nacional de Ahorro, establecimiento público creado mediante el Decreto-ley 3118 de 1968, se transforma en virtud de la presente ley en Empresa Industrial y Comercial del Estado del Orden Nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, y en consecuencia su régimen presupuestal y de personal será el de las empresas de esta clase. Estará vinculado al Ministerio de Desarrollo Económico y la composición de su Junta Directiva será la que señala la presente ley.

La entidad que se transforma continuará denominándose Fondo Nacional de Ahorro. Tendrá como domicilio la ciudad de Santa Fe

de Bogotá y podrá establecer dependencias en el territorio nacional, según lo determine su Junta Directiva.

Los derechos y obligaciones que tenga el Fondo Nacional de Ahorro, a la fecha de promulgación de esta ley, continuarán en favor y a cargo de la Empresa Industrial y Comercial del Estado.

Parágrafo. Para efectos tributarios, el Fondo Nacional de Ahorro se regirá por lo previsto para los establecimientos públicos.

Artículo 2º. *Objeto.* El Fondo Nacional de Ahorro administrará de manera eficiente las cesantías y contribuirá a la solución del problema de vivienda de los afiliados, con el fin de mejorar su calidad de vida, convirtiéndose en una alternativa de capitalización social.

Artículo 3º. *Funciones.* El Fondo Nacional de Ahorro tendrá como funciones:

a) Recaudar las cesantías de los afiliados de acuerdo con las disposiciones vigentes;

b) Pagar oportunamente el auxilio de cesantía a los afiliados;

c) Proteger dicho auxilio contra la pérdida del valor adquisitivo de la moneda, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley;

d) Adelantar con criterio de justicia social e imparcialidad en la adjudicación, utilizando los recursos disponibles, programas de crédito hipotecario para contribuir a la solución del problema de vivienda de los afiliados, para lo cual podrá celebrar convenios con las Cajas de Compensación Familiar y entidades de la economía solidaria, y con entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales. Para el cumplimiento de su objeto y funciones, el Fondo Nacional de Ahorro no adelantará directamente ni contratará la construcción de vivienda;

e) Administrar los recursos nacionales del subsidio familiar de vivienda que le sean asignados, para la construcción, adquisición y liberación de gravamen hipotecario de la vivienda con interés social de los afiliados, en conformidad con la Ley 3ª de 1991;

f) Exigir las garantías y contratar las pólizas de seguros necesarias para la protección de la cartera hipotecaria, de los bienes e intereses patrimoniales de la empresa y de otros riesgos cuyo amparo se estime social y económicamente provechoso para los afiliados;

g) Contribuir a la organización, unificación y funcionamiento del Sistema General de Cesantías, como parte del Sistema de Seguridad Social Integral, siendo aplicables en cuanto sean compatibles con la presente ley las disposiciones del Título Preliminar de la Ley 100 de 1993;

h) Establecer métodos e instrumentos adecuados, como también constituir reservas suficientes, para atender oportunamente el pasivo de cesantías en favor de sus afiliados;

i) Promover el ahorro nacional y encauzarlo hacia la financiación de proyectos de especial importancia para el desarrollo del objeto del Fondo, y

j) Las demás que le señalen las disposiciones vigentes.

Artículo 4º. *Recursos financieros.* El Fondo Nacional de Ahorro tendrá como fuentes de recursos las siguientes:

a) Las cesantías de los afiliados, liquidadas y consignadas conforme a las disposiciones vigentes;

b) Las apropiaciones y recursos provenientes de la Nación y de otras entidades de derecho público o privado;

c) Los auxilios, subvenciones, donaciones o contribuciones que reciba de entidades oficiales, de organismos internacionales u organizaciones no gubernamentales, o de personas naturales o

jurídicas, nacionales o extranjeras, de acuerdo con las normas vigentes;

d) Los recursos provenientes de los empréstitos internos y externos que el Fondo obtenga para el cumplimiento de las finalidades que le son propias;

e) Los bienes que como persona jurídica adquiera a cualquier título y los frutos naturales o civiles de éstos;

f) Los rendimientos que provengan de sus inversiones y rentas, cualquiera que sea su naturaleza;

g) El producto de las operaciones de venta de activos;

h) Los ahorros voluntarios de los afiliados, e

i) Cualquier otro ingreso que resulte a favor del Fondo.

Parágrafo. Por ser el Fondo Nacional de Ahorro una entidad de seguridad social, no se podrán destinar ni utilizar sus recursos, utilidades y rendimientos o excedentes financieros para fines distintos a su objeto y funciones.

Artículo 5º. *Afiliación de servidores públicos.* A partir de la vigencia de la presente ley deben afiliarse al Fondo Nacional de Ahorro los servidores públicos de la Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional.

No se aplica lo anterior al personal uniformado de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio creado por la Ley 91 de 1989.

Podrán afiliarse al Fondo Nacional de Ahorro los demás servidores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicio.

Los servidores públicos que se afilien voluntariamente al Fondo Nacional de Ahorro sólo podrán trasladarse a una sociedad administradora de fondos de cesantías, transcurridos tres (3) años desde la afiliación, siempre que no tengan obligación hipotecaria vigente con el Fondo Nacional de Ahorro.

Parágrafo. En los casos en que los servidores públicos tengan régimen de retroactividad en las cesantías, el mayor valor será responsabilidad de la entidad empleadora.

Artículo 6º. *Transferencia de cesantías de servidores públicos.* En la fecha establecida para efectuar las consignaciones de los aportes a los sistemas general de pensiones y de seguridad social en salud, las entidades públicas empleadoras deberán transferir al Fondo Nacional de Ahorro una doceava parte de los factores de salario que sean base para liquidar las cesantías, devengados en el mes inmediatamente anterior por los servidores públicos afiliados.

El incumplimiento de la obligación aquí establecida dará derecho al Fondo para cobrar a su favor intereses moratorios mensuales equivalentes al porcentaje máximo permitido por la Superintendencia Bancaria, sobre las sumas respectivas por todo el tiempo de la mora.

Mensualmente, las entidades públicas empleadoras enviarán al Fondo Nacional de Ahorro una certificación que contenga el valor total de los factores salariales que constituyan base para liquidar cesantías, devengados en el mes inmediatamente anterior.

Los funcionarios competentes de las entidades públicas empleadoras, que sin justa causa no hagan oportunamente las consignaciones de los aportes mensuales o el envío de los reportes anuales de cesantías debidamente diligenciados, incurrirán en causal de mala conducta que será sancionada con arreglo al régimen disciplinario vigente.

En todas las entidades públicas será obligatorio incluir en sus presupuestos las partidas necesarias para atender las cesantías de

la respectiva vigencia, como requisito indispensable para su presentación, trámite y aprobación por parte de la autoridad correspondiente.

**Artículo 7º. Acciones de cobro.** Corresponde al Fondo Nacional de Ahorro adelantar las acciones de cobro con motivo del incumplimiento de las obligaciones de las entidades empleadoras, en conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional. Para tal efecto, la liquidación mediante la cual el Fondo determine los valores adeudados, tendrá el carácter de título ejecutivo.

El Fondo podrá verificar la exactitud y oportunidad de las correspondientes transferencias de cesantías, para lo cual gozará de facultades de investigación y fiscalización en las entidades empleadoras. Para tal efecto podrá:

- a) Practicar visitas de inspección a las entidades;
- b) Examinar nóminas, presupuestos, balances y libros de contabilidad, y
- c) Hacer requerimientos a los representantes legales, jefes de personal y pagadores.

**Artículo 8º. Afiliación de trabajadores del sector privado.** A partir de la vigencia de la presente ley, podrán afiliarse al Fondo Nacional de Ahorro los trabajadores del sector privado.

Los trabajadores del sector privado que se afilien al Fondo Nacional de Ahorro gozarán de los mismos derechos y beneficios establecidos en la presente ley para los servidores públicos, excepto en lo relacionado con los intereses sobre las cesantías de que trata el artículo 12 de esta ley, que seguirán siendo reconocidos y pagados directamente por sus empleadores de conformidad con las Leyes 52 de 1975 y 50 de 1990.

Los trabajadores del sector privado que se afilien al Fondo Nacional de Ahorro sólo podrán trasladarse a una sociedad administradora de fondos de cesantías, transcurridos cinco años desde la afiliación, siempre que no tengan obligación hipotecaria vigente con el Fondo Nacional de Ahorro.

El Gobierno Nacional reglamentará los requisitos y condiciones de afiliación y retiro de los afiliados voluntarios, pertenecientes a los sectores público y privado, al Fondo Nacional de Ahorro.

**Parágrafo.** Los pagos parciales de cesantías que los trabajadores del sector privado afiliados soliciten al Fondo Nacional de Ahorro, únicamente podrán destinarse para los siguientes fines:

- a) Compra de vivienda o de lote para edificarla;
- b) Construcción de vivienda en lote del afiliado o de su cónyuge o compañero (a) permanente;
- c) Mejora de la vivienda propia del afiliado o de su cónyuge o compañero (a) permanente;
- d) Liberación de gravamen hipotecario constituido sobre la vivienda del afiliado o de su cónyuge o compañero (a) permanente.

**Artículo 9º. Liquidación y consignación de cesantías de trabajadores del sector privado.** Los empleadores del sector privado deberán liquidar y consignar las cesantías de sus trabajadores afiliados al Fondo Nacional de Ahorro, de acuerdo con lo establecido en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990.

El incumplimiento a lo aquí dispuesto dará derecho al Fondo para cobrar a su favor los intereses moratorios de que trata el artículo 6º de la presente ley.

**Artículo 10. Separación de cuentas.** El Fondo Nacional de Ahorro deberá administrar en forma independiente y en cuenta separada las cesantías de los trabajadores particulares afiliados: y podrá contratar con empresas privadas colombianas de reconocida

capacidad y experiencia el servicio de auditoría externa sobre todos los recursos de la entidad.

**Artículo 11. Protección contra la pérdida del valor adquisitivo de la moneda.** A partir del 31 de diciembre de 1997 y anualmente cada 31 de diciembre, el Fondo Nacional de Ahorro reconocerá y abonará en la cuenta individual de cesantías de cada afiliado, como mínimo un interés equivalente a la variación anual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) sobre su saldo acumulado de cesantías a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior, y proporcional por la fracción de año que corresponda al momento de retiro, sobre el monto parcial o definitivo de la cesantía pagada.

**Artículo 12. Intereses sobre cesantías.** A partir del 1º de enero de 1998 el Fondo Nacional de Ahorro reconocerá y abonará en la cuenta de cesantías de cada servidor público afiliado, un interés equivalente al sesenta por ciento (60%) de la variación anual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) sobre las cesantías liquidadas por la entidad nominadora correspondientes al año inmediatamente anterior o proporcional por la fracción de año que se liquide definitivamente.

Para efectos de la presente ley, la variación anual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) será la última certificada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, para los meses de noviembre-noviembre para empleados medios.

**Artículo 13. Responsabilidad del Fondo Nacional de Ahorro.** La responsabilidad del Fondo Nacional de Ahorro en el pago de cesantías a los afiliados, se limitará al monto de los aportes de cesantías efectivamente consignados, los intereses sobre las cesantías y el porcentaje de que trata el artículo 11.

Igualmente responderá por los ahorros voluntarios a que se refiere el literal h) del artículo 4º de la presente ley, en conformidad con la reglamentación que se expida para el efecto.

**Artículo 14. Inspección y vigilancia.** De conformidad con la reglamentación especial que al efecto expida el Gobierno Nacional, el Fondo Nacional de Ahorro estará sometido a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria.

**Artículo 15. Órgano de dirección.** La Dirección del Fondo Nacional de Ahorro estará a cargo de una Junta Directiva de nueve (9) miembros así:

- El Ministro de Desarrollo Económico o su delegado, quien presidirá.

- El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.

- El Ministro de Trabajo y Seguridad Social o su delegado.

- Un delegado del Presidente de la República, de su libre designación.

- El Jefe del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.

- Un representante de las Cajas de Compensación Familiar, con su respectivo suplente, designado por el Presidente de la República de ternas que enviarán las entidades que las agrupan.

- Tres representantes de los afiliados, con sus respectivos suplementos, designados por las Confederaciones de Trabajadores. Estos representantes deben ser afiliados activos al Fondo Nacional de Ahorro.

**Parágrafo.** La Junta Directiva sesionará válidamente con la mayoría absoluta de sus miembros y sus decisiones se tomarán por la mitad más uno de los asistentes.

El período de los representantes de los afiliados y del de las Cajas de Compensación Familiar será de dos (2) años.

Los suplentes de los representantes de los afiliados y de las Cajas de Compensación Familiar únicamente actuarán en caso de ausencia temporal o definitiva de los miembros principales.

**Artículo 16. Director. Representación legal.** La representación legal del Fondo Nacional de Ahorro estará a cargo de un Director General quien será agente del Presidente de la República, de su libre nombramiento y remoción. Sus funciones serán las fijadas por la ley y los estatutos de la empresa.

**Artículo 17. Clasificación de los servidores públicos del Fondo Nacional de Ahorro.** Los servidores públicos vinculados a la planta de personal del Fondo Nacional de Ahorro serán trabajadores oficiales, con excepción de quienes desempeñen los cargos de Director General, Secretario General, Subdirectores Generales y Coordinadores de dependencias regionales, quienes tendrán la calidad de empleados públicos.

**Artículo 18. Reestructuración.** La Junta Directiva del Fondo Nacional de Ahorro, dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, hará las modificaciones a la estructura interna de la empresa y a la planta de personal creando, modificando o suprimiendo cargos.

Igualmente, adoptará o presentará ante el Gobierno para su adopción, según el caso, los estatutos internos, los manuales de funciones y de procedimientos, el reglamento de trabajo y las demás disposiciones internas que sean necesarias para poner en marcha la organización y funcionamiento de la empresa. Mientras se expiden unos y otros, se aplicarán las normas legales, estatutarias y reglamentarias vigentes a la fecha de esta transformación.

Para concertar las modificaciones a la planta de personal, el Fondo Nacional de Ahorro conformará una Comisión de la que harán parte un miembro de la Junta Directiva del Sindicato, el representante de los empleados ante la Comisión de Personal y las personas que designe el Director General de la entidad.

La reestructuración del Fondo Nacional de Ahorro se orientará de acuerdo con los siguientes principios y reglas generales: Deberá financiarse totalmente con recursos propios, funcionará de manera descentrada y eficiente, y se ajustará a los desarrollos administrativos y técnicos de la administración pública, para lo cual podrá apoyarse en servicios prestados por particulares.

**Parágrafo transitorio.** Los servidores públicos que laboran actualmente en el Fondo Nacional de Ahorro serán reubicados en la nueva planta de personal.

No habrá solución de continuidad para el personal reubicado en la nueva planta de personal.

**Artículo 19. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

\* \* \*

#### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 204 DE 1996 CAMARA

por la cual se confirma la vigencia de las Leyes 142  
(diciembre 23) de 1937, en sus artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 8;  
la Ley 2<sup>a</sup> septiembre 2 de 1964 en sus artículos 1, 2 y 3.

Señor

Presidente, Representantes

Honorable Cámara de Representantes

En atención a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera, nos permitimos rendir ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 204 de 1996 Cámara, por la cual

se confirma la vigencia de las Leyes 142 (diciembre 23) de 1937, en sus artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 8; la Ley 2<sup>a</sup> septiembre 2 de 1964 en sus artículos 1, 2 y 3.

Conocedores como en efecto lo somos de los principios de la progresividad y equidad en virtud de que la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana, es una asociación sin ánimo de lucro, que como sujeto de derecho internacional público y en desarrollo de sus estatutos dicha dependencia, promueve y realiza actividades y servicios en las siguientes áreas:

a) Protección de las poblaciones afectadas por los conflictos armados, comisiones interiores u otras formas de violencia que por medio de la difusión, enseñanza y aplicación del Derecho Internacional Humanitario, los principios de la Cruz Roja, de la promoción y defensa de los Derechos Humanos e interceder en las situaciones de conflictos, en desarrollo de programas de atención a las víctimas de estos sucesos;

b) Asistencia a las víctimas de catástrofes, organizando y ejecutando acciones de socorro en el territorio nacional y fuera de él, así como promoviendo en la comunidad actividades tendientes a prevenir o mitigar los desastres;

c) Salud y bienestar social por medio de actividades y servicios de atención en salud, dentro del ámbito de la seguridad social nacional, propendiendo así al bienestar social y al desarrollo de la comunidad, mediante acciones de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación en conformidad con la definición de "salud" de la Organización Mundial de Salud (OMS);

d) Educación de los grupos voluntarios y de la comunidad en general por medio de actividades de educación formal y no formal en todos los niveles educativos, involucrando siempre principios de solidaridad humanitaria;

e) Desarrollo, atendiendo como acciones encaminadas a incrementar la capacidad de la institución para el cumplimiento de su misión y para afirmarse como un factor de progreso de las comunidades que sirve, afectando programas de bienestar comunitario;

f) Colaboración:

1. Con el Gobierno en todos sus niveles: Nacional, departamental y municipal, mantendrá estrechas relaciones de colaboración y mutuo apoyo, en su condición de entidad colaboradora del Estado, en acciones humanitarias de conformidad con las leyes vigentes.

2. Con la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), para estimular la amistad entre los pueblos, el progreso de las naciones y la protección de la vida y de la salud, teniendo como objetivo final paz entre hombres.

3. Con todas las instituciones de carácter nacional e internacional que compartan el principio de la solidaridad moral procurando sostener con ellas una estrecha relación en beneficio de los grupos más vulnerables de la población y en particular de la sociedad civil en general.

No se trata de buscar con el proyecto de ley que se somete ahora a la consideración del Congreso, que se exonere únicamente a la Sociedad de la Cruz Roja Colombiana del pago de impuestos, sino que se confirme lo preceptuado por los artículos 4<sup>o</sup> y 5<sup>o</sup> de la Ley 142 de 1937, sobre la exoneración de toda clase de impuestos actuales o futuros, "vigentes o que se establezcan" tal como está concebido o consagrado por dichos artículos, con claridad que no debe ofrecer la menor duda en su interpretación.

Por tanto no se configura con este proyecto, ninguna violación al artículo 158 ni el 164 de la actual Constitución Nacional, sobre unidad de materia por una parte, y por la otra parte sobre la facultad privativa que tiene ahora el Gobierno Nacional, en materia de

impuestos, si se tiene en cuenta que no se están proponiendo la creación de nuevos impuestos, sino todo lo contrario, que se respete la exención consagrada a favor de la Cruz Roja Colombiana en virtud de las disposiciones anteriormente comentadas, como quedó expuesto en forma fehaciente en las exposiciones de motivos en el presente caso.

Con las anteriores consideraciones precedentes me permito proponer: Dese segundo debate al Proyecto de ley número 204 de 1996 Cámara, por la cual se confirma la vigencia de las Leyes 142 (diciembre 23) de 1937, en sus artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 8; la Ley 2<sup>a</sup> (sept. 2 de 1964 en sus artículos 1, 2 y 3).

Atentamente,

*Helí Cala López, Juan Manuel Corzo Román*, Representantes a la Cámara, Comisión Tercera. Ponentes.

**TEXTO DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 204  
CAMARA 1996**

*por la cual se confirma la vigencia de las Leyes 142  
(diciembre 23) de 1937, en sus artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 8;  
la Ley 2<sup>a</sup> (septiembre 2) de 1964 en sus artículos 1, 2 y 3.*

**SEGUNDO DEBATE**

El Congreso de Colombia-

**DECRETA:**

Artículo 1º. Confírmese la vigencia de las Leyes 142 (diciembre 23) de 1937, en sus artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 8; la Ley 2<sup>a</sup> (septiembre 2) de 1964 en sus artículos 1, 2 y 3.

Artículo 2º. El artículo 5º de la Ley 142 de 1937, quedará así:

La Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana, disfrutará en todo tiempo de la exención del pago de los impuestos vigentes o que se establezcan tanto nacionales, departamentales, distritales y municipales excepción del de pobres.

Parágrafo 1º. En desarrollo del artículo anterior, la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana, estará exenta del pago del Impuesto al Valor Agregado, IVA desde la fecha de establecido.

Parágrafo 2º. Igualmente disfrutará la Lotería de la Cruz Roja de la exención de toda clase de impuestos entre ellos el de foráneas en los departamentos, a partir de la fecha de la vigencia de la Ley 2<sup>a</sup> de 1964, como dependencia de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana.

Artículo 3º. Esta ley rige a partir de su sanción.

**CAMARA DE REPRESENTANTES  
COMISION TERCERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
(Asuntos Económicos)**

Santa Fe de Bogotá, D. C., 2 de septiembre de 1997.

En la fecha se recibió en esta Secretaría en cuatro (4) folios útiles la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 204 Cámara 1996, "por la cual se confirma la vigencia de las Leyes 142 (diciembre 23) de 1937, en sus artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 8; la Ley 2<sup>a</sup> septiembre 2 de 1964 en sus artículos 1, 2 y 3", y pasa a la Secretaría General de la Cámara para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*.

El Secretario General,

*Herman Ramírez Rosales.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 363-Martes 9 de septiembre de 1997

**CAMARA DE REPRESENTANTES**

Págs.

**PROYECTOS DE LEY**

|   |   |
|---|---|
| Proyecto de ley número 053 de 1997 Cámara, por medio del cual se otorga un nuevo plazo para dar cumplimiento a la Ley 20 de 1991 ...                  | 1 |
| Proyecto de ley número 054 de 1997 Cámara, por la cual se ordena la creación de la Seccional de Casanare de la Universidad Nacional de Colombia ..... | 1 |

**PONENCIAS**

|   |    |
|---|----|
| Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 335 de 1997 Cámara, 238 de 1997 Senado, por la cual se reorganiza el Fondo Nacional de Ahorro, se transforma su naturaleza jurídica y se dictan otras disposiciones .....   | 3  |
| Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 204 de 1996 Cámara, por la cual se confirma la vigencia de las Leyes 142 (diciembre 23) de 1937, en sus artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 8; la Ley 2 <sup>a</sup> septiembre 2 de 1964 en sus artículos 1, 2 y 3 ..... | 11 |