



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO VI - Nº 466

Santa Fe de Bogotá, D. C., viernes 7 de noviembre de 1997

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

# CAMARA DE REPRESENTANTES

## PONENCIAS

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE 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 sólo 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 devengue 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 amortiguar 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 cualquier

ra 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 malintencionados 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 represada de 10.017. En tal razón, se contrató una consultoría para avanzar en el análisis de la demanda represada y fórmulas de solución...”

En la actualidad cuenta con 145.000 afiliados, de los cuales 130.000 son aportantes y 15.000 no aportantes. Del total de afiliados solamente 83.000 son obligatorios, quienes en un 84% devengan 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 1 y 3 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 aplicarla 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, verbigracia 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 es *sui 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 145.000 entre activos y retirados que aún no han cobrado su cesantía definitiva, como ya se dijo anteriormente.

En lo relativo a la aplicación del principio de igualdad frente a la libre escogencia y movilidad de los afiliados, creemos conveniente advertir que, como quiera que el Fondo, por su especial naturaleza, no se rige por las regulaciones que señala la ley a las sociedades administradoras de fondos de cesantía, persigue unas finalidades diferentes y su especial objeto consiste en el otorgamiento de créditos a sus afiliados en condiciones de particular especialidad, así también puede llegar a ser objeto de un tratamiento diferencial frente a éstas, en tanto estamos frente a un tipo diferente de establecimiento, no obstante sus similitudes con los inversionistas institucionales en cuestión.

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 aquellas, 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”.

La Sentencia T-230 de 1994 de la honorable Corte Constitucional expresó:

“La diferencia de trato no necesariamente conduce a un juicio de discriminación. Para que esto no suceda, el órgano que introduce la distinción debe demostrar que su proceder se adecua a un propósito establecido en la Constitución o en la ley. Esto sucede cuando la actuación cuestionada se encuentra justificada por el principio de la autonomía de la libertad, propia del ámbito privado. En principio, la obligación de respetar la igualdad, no está prevista para las situaciones en las cuales la libertad es un elemento determinante.

“El principio constitucional de la igualdad y el derecho subjetivo de allí derivado —en la consagración que aparece en el artículo 13 de la Constitución Política— son los depositarios jurídicos de la vieja noción filosófica de justicia, según la cual los casos semejantes deben recibir el mismo tratamiento y los diferentes deben ser objeto de trato distinto.

“Esta fórmula carece de sentido si no se complementa con algún elemento de valoración que permita establecer una clasificación de lo igual y de lo desigual. Tal referente valorativo se conoce como ‘patrón de igualdad’, el cual una vez adoptado, excluye cualquier otro paradigma de valoración. Así, el hecho de que todos los casos X sean iguales respecto del patrón A no lleva a la conclusión de que también lo sean, por ejemplo, frente a Y.

“Las consideraciones sobre igualdad siempre conducen al análisis de la relación entre los hechos y el referente valorativo. No sobra agregar que, desde una perspectiva global de la justicia, dicho referente también debe estar en conformidad con valores aceptados.

“Se discrimina cuando se hace una distinción infundada de casos semejantes. (...) La justificación del trato jurídico distinto de una situación jurídica equiparable, sólo es posible si se demuestra que ella resulta claramente de la finalidad perseguida por la norma que establece la distinción. En términos de la Corte Europea de Derechos Humanos, ‘No habrá, pues, discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente, es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón, o a la naturaleza de las cosas’. (CEDH, Sentencia del 23 de junio de 1968.)”.

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 precedencia del interés colectivo (artículo 1º.), por las competencias de intervención y regulación a cargo del Estado (C.N., artículos 333, 334 y 335) y por los principios de razonabilidad y proporcionalidad que la doctrina de esta Corte ha prolijado.

“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. artículo 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 artículo 2º) en ejercicio de un papel dinámico y activo inherente a su función básica de dirección general de la economía (C.N. artículo 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 sólo 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 2º, 3º y 4º, desarrollan en forma coherente y clara el objeto, funciones y recursos financieros, en su mayoría de carácter parafiscal; señalando en los artículos 5º y 6º 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 7º 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 8º, 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 parágrafo el destino que deben tener los pagos parciales de cesantías para complementar en el artículo 9º 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, reconociéndoles 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 Organismo 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 6 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 parágrafo 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.

#### Consideraciones sobre el crédito educativo

En las funciones literal i) del artículo 3º, se introduce una nueva, calificada por las directivas del ICETEX "La palanca para la revolución educativa que el país necesita".

La Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo que el presidente Cesar Gaviria integró para diseñar las políticas públicas en este ámbito del desarrollo social, presidida por Gabriel García Márquez, y en su introducción, escrita por el propio García Márquez, plantea:

“La Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, no ha pretendido una respuesta, pero ha querido diseñar una carta de navegación que tal vez ayude a encontrarla. *Creemos que las condiciones están dadas como nunca para el cambio social y que la educación será el órgano maestro.* Una educación desde la cuna hasta la tumba, inconforme y reflexiva que nos inspire un nuevo modo de pensar y nos incite a descubrir quiénes somos en una sociedad que se quiera más a sí misma. Que aproveche al máximo nuestra creatividad inagotable y conciba una ética —y tal vez una estética para nuestro afán desahogado y legítimo de superación personal. Que integre las ciencias y las artes a la canasta familiar, de acuerdo con los diseños de un gran poeta de nuestro tiempo que pidió no seguir amándolas por separado como dos hermanas enemigas. Que canalice hacia la vida la inmensa energía creadora que durante siglos hemos despilfarrado en la depredación y la violencia, y nos abra al fin la segunda oportunidad sobre la tierra que no tuvo la estirpe desgraciada del Coronel Aureliano Buendía, por el país próspero y justo que soñamos: al alcance de los niños”.

El nuevo modelo económico de internacionalización y apertura, le impone al país una estrategia vertebral para su articulación al sistema mundial, un salto cuantitativo y cualitativo en educación, ciencia y tecnología.

La cruda realidad en materia educativa, es que en tanto en los países desarrollados el analfabetismo fue erradicado hace ya bastantes años, en Colombia tenemos una tasa de analfabetismo del orden de 15% —sin contar el analfabetismo funcional—, y un rezago en calidad y cobertura de la educación primaria, secundaria y universitaria.

De acuerdo al diagnóstico de la educación superior realizado en 1995, por el Consejo de Política Económica y Social, Conpes, encontramos que Colombia presenta una tasa de escolarización en educación superior de un 11.5%, una cifra comparativamente baja en relación con el resto de países del continente, puesto que por ejemplo Ecuador, Venezuela y Perú, tienen tasas por encima del 25%, y Uruguay y Argentina alcanzan tasas del 42 y 39%, respectivamente.

El país presenta actualmente una alta demanda de nuevos cupos universitarios cercana a los 16.000, exigencia cuyo 72% proviene principalmente de los estratos populares, los cuales no pueden acceder, toda vez que la oferta educativa vigente descansa en las universidades privadas.

Dice el Conpes “la distribución de matrícula en educación superior es inequitativa: el 80% corresponde a los dos quintiles más altos de la distribución del ingreso. *Debido a esto, la asignación del subsidio público por hogar es regresiva para el conjunto de la población: el valor del subsidio corresponde al quintil de mayores ingresos y es seis veces superior al del quintil más pobre... La inequidad del sistema se agudiza por múltiples dificultades que encuentran los estudiantes de escasos recursos para culminar el bachillerato y para ingresar y permanecer en la educación superior, debido a las condiciones financieras y a la baja calidad de su educación básica y media”.*

Desde la perspectiva mundial, el 77% de la población está ubicada en los países denominados del tercer mundo, en tanto que el 23% habita en el denominado primer mundo. La diferencia de su desarrollo educativo y científico, se infiere de las siguientes cifras comparadas con el volumen de población: *el 94% de los científicos se encuentra en los países desarrollados y el 6% en los atrasados. El 1% de los científicos del mundo son latinoamericanos y del 100% de éste 1% sólo el 1% son colombianos.*

La caracterización de científico se le da a quienes además de formación universitaria, ostentan una maestría o un doctorado. Se estima que hoy en Colombia hay 5.000 científicos, de los cuales la mitad no posee títulos de maestría o doctorado. Para responder a los retos de la globalización y a la integración competitiva en el mercado internacional, nuestro país debería tener actualmente 36.000 entre científicos e ingenieros.

La dramática realidad en esta materia se visualiza más claramente al mirar cifras comparativas: Japón cuenta entre 3.500 y 4.800 científicos e ingenieros por millón de habitantes; Estados Unidos entre 2.600 y 3.500 por millón; México, Brasil, Argentina y Chile, sumados en su conjunto tienen 400 por millón, *en tanto Colombia posee sólo 18 por millón.*

Diversos expertos coinciden en cinco razones fundamentales para que América Latina y particularmente Colombia, revisen sus actuales políticas públicas en el campo de la educación, ciencia y tecnología:

1. El incremento de costos educativos y las limitaciones financieras de universidades y centros de investigación, así como los altos índices de pobreza, exigen no solamente racionalizar los recursos, *sino incrementarlos sustancialmente* y redistribuirlos de acuerdo con las estrategias de crecimiento económico.

2. Las políticas de apertura económica en desarrollo en la región dependen estratégicamente de nuevo capital humano calificado y de organizaciones del saber práctico, integradas a las demandas del crecimiento y la internacionalización.

3. La reconversión del aparato productivo no podrá alcanzarse sin una base institucional educativa sólida, extendida por todo el territorio nacional, pública y privada y con unos flujos de comunicación e intercambios del saber entre ellas y el sector productivo.

4. Las nuevas relaciones que la Constitución del 91 viene creando entre el Estado y la sociedad civil, impone también una revisión y democratización de las instituciones educativas y de investigación existentes.

5. *La redistribución del acceso al conocimiento tiene que convertirse en parte de la redistribución de la riqueza y la eliminación de la pobreza.*

Entre las políticas diseñadas en el Plan del Salto Social en materia de educación, ciencia y tecnología y las sugeridas por la Misión de Educación, Ciencia y Desarrollo, se encuentran, en efecto, coincidencias de enfoque filosófico para encarar los retos de la internacionalización, *sin embargo los conflictos que están planteados ya, tendrán que ver con los recursos financieros asignados en el plan y las demandas reales de la universalización de la educación primaria y secundaria y ampliación del acceso a las universidades: la inversión en investigación científica y la formación de científicos, que apenas es del 0.4% del Producto Interno Bruto, PIB, tiene que incrementarse en 2%.*

En el cuadro anexo (1) se observa la dramática situación del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, ICETEX.

Y dos observaciones empíricas nos permiten deducir la importancia estratégica del convenio Fondo Nacional de Ahorro e ICETEX para crédito educativo:

1. De 58.000 solicitudes de crédito educativo para el año de 1997 el ICETEX sólo pudo conceder 2.000.

2. Para el año 1998 desaparecerían, debido a la limitación de recursos, los siguientes programas del ICETEX: Capacitación en idiomas para aspirantes a estudios de postgrados en el exterior; crédito para transporte aéreo estudiantil; crédito para estudiantes de bajos recursos económicos a través del fondo especial; programas de apoyo a los mejores bachilleres del país; y disminuirá sustancialmente el crédito educativo para estudios de postgrados en el exterior.

Bajo estas circunstancias y según cálculos proyectados por directivos de ICETEX y el Fondo Nacional de Ahorro, el proyecto de ley en esta materia puede resolver en gran parte lo proyectado por el Conpes en materia de crédito educativo.

## VI. Pliego de modificaciones para el primer debate

Los suscritos ponentes consideramos que el proyecto de ley sometido a estudio es altamente conveniente para el país. Sin embargo, luego de un análisis juicioso de sus enunciados decidimos proponer las siguientes modificaciones que hemos adicionado con algunas propuestas de distinguidos Representantes de la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes, que creemos mejoran y dan más seguridad al texto aprobado por el honorable Senado de la República.

Es necesario anotar, que la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes había abocado el estudio del Proyecto de ley 238 de 1997 Senado, 335 de 1997 Cámara, *por la cual se reorganiza el Fondo Nacional de Ahorro, se transforma su naturaleza jurídica y se dictan otras disposiciones*”, pero por vicios de procedimiento en el Senado fue devuelto a esa Corporación para que se surtiera el trámite constitucional y legal, en razón a que no se cumplieron los términos que debieron mediar entre el debate en la Comisión Séptima del honorable Senado de la República y la plenaria de esa misma Corporación, de acuerdo con lo señalado en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992.

En la sesión del día 1º de octubre de 1997 los honorables Representantes de la Comisión Séptima formularon algunas proposiciones que fueron debatidas, discutidas y aprobadas, proposiciones que compartimos, acogemos e incluimos en el texto de la ponencia por considerar que enriquecen el proyecto.

Las modificaciones propuestas de acuerdo con lo expuesto, son:

“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 *de carácter financiero* del orden nacional, *organizado como establecimiento de crédito de naturaleza especial*, 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 *principal* la ciudad de Santa Fe de Bogotá, *establecerá dependencias en otras regiones del país, cuando se requiera, atendiendo el número de afiliados, previa autorización de 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 registrará por lo previsto para los establecimientos públicos”.

El honorable Representante José Rafael Ricaurte Armesto propuso se le introdujera al inciso primero del artículo 1º, la expresión “*de carácter financiero*” la que se agrega, para darle “consistencia al artículo”, en razón a que las funciones del Fondo Nacional de Ahorro serán de carácter eminentemente financiero.

En el mismo inciso de este artículo, *se cambia la palabra “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”.

Acogiendo lo sugerido por el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, José Antonio Ocampo Gaviria, se incluye en el inciso primero “*organizado como establecimiento de crédito de naturaleza especial*” para asegurar que no se presenten vacíos sobre el régimen aplicable una vez entre en vigencia la nueva legislación, y porque la función principal del Fondo Nacional de Ahorro es y será la captación de ahorro forzoso correspondiente al auxilio de cesantías y de ahorro voluntario de los afiliados (Decreto-ley 3118 de 1968 y artículo 3 del proyecto), para su colocación a través de otorgamiento de créditos hipotecarios para la adquisición de vivienda de los afiliados.

Con esta definición (establecimiento de crédito de naturaleza especial) se somete al Fondo Nacional de Ahorro a la regulación pertinente de carácter financiero, conservando su especialidad, tal como lo permite el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero para las entidades públicas que integran los sistemas especiales de crédito. Es decir, le sería aplicable el régimen propio de los establecimientos de crédito, en todo aquello que no pugne con su régimen especial.

La honorable Representante Yaneth Suárez Caballero y la mayoría de los miembros de la Comisión Séptima propusieron modificar el inciso segundo del artículo 1º, incluyendo como en efecto se hace, “*principal*” y “*y establecerá dependencias en otras regiones del país cuando se requiera, atendiendo el número de afiliados, previa autorización de su Junta Directiva*”; 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 y *educativo* para contribuir a la solución del problema de vivienda y *de educación* 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;

j) *El Fondo Nacional de Ahorro podrá a través de convenios interadministrativos con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y de Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), conceder créditos educativos para los afiliados, su cónyuge, compañero (a) permanente e hijos.*

*Los créditos educativos estarán dirigidos al fomento de la educación técnica, universitaria y postgrados, esta última, en Colombia o en el exterior.*

*El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones y modalidades de dichos convenios a realizar con el ICETEX, y las garantías que deben prestar los deudores; y*

k) 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 financiador de crédito hipotecario antes que constructor, proponemos la última frase del literal d) del artículo 3, la cual se agrega.

Los honorables Representantes Darío Saravia Gómez y Colín Crawford Christie encabezaron una propuesta acogida de manera entusiasta por el conjunto de la Comisión Séptima, en la que propusieron incluir un nuevo literal j) para el artículo 3º con el siguiente texto, que se agrega: *El Fondo Nacional de Ahorro podrá a través de convenios interadministrativos con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y de Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), conceder créditos educativos para los afiliados, su cónyuge, compañero (a) permanente e hijos.*

*Los créditos educativos estarán dirigidos al fomento de la educación técnica, universitaria y postgrados, esta última, en Colombia o en el exterior.*

*El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones y modalidades de dichos convenios a realizar con el ICETEX, y las garantías que deben prestar los deudores.*

El honorable Representante José Aristides Andrade propuso suprimir el literal g) del artículo 3º del proyecto de ley, que dice: *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;* texto que se suprime.

En este sentido, es necesario reordenar los literales del artículo 3º a partir de la letra g) en el proyecto de articulado y armonizar el objeto del Fondo Nacional de Ahorro y las funciones teniendo en cuenta las modificaciones introducidas al artículo 3º, adicionando en el objeto

(artículo 2º) y de educación y en las funciones artículo 3º literal d) y educativo y de educación, quedando así:

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

Parágrafo. *La asignación de los créditos que otorga el Fondo Nacional de Ahorro se hará atendiendo los siguientes criterios:*

a) *Distribución regional de los recursos de acuerdo con el número de afiliados por departamento;*

b) *Composición salarial de los afiliados;*

c) *Sistema de asignación del crédito individual por puntaje.”*

Recogiendo lo planteado por la honorable Representante Inés Gómez de Vargas, incluimos el anterior parágrafo al texto del artículo 2º, en donde se señalan los criterios que se deben tener en cuenta para el otorgamiento de créditos.

La parte no modificada del artículo 2º, permanece con la misma redacción aprobada por el honorable Senado de la República.

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

d) Adelantar con criterio de justicia social e imparcialidad en la adjudicación, utilizando los recursos disponibles, programas de crédito hipotecario y educativo para contribuir a la solución del problema de vivienda y de educación 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”.

El resto del artículo 3º, con las modificaciones introducidas, queda igual al texto aprobado en el honorable Senado.

“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.

*El Fondo Nacional de Ahorro no estará sometido al régimen de encaje ni de inversiones forzosas.”*

En este artículo adoptamos un inciso al parágrafo del artículo cuarto, para darle mayor consistencia al artículo 1º.

Como es sabido, los encajes constituyen reservas de liquidez que deben efectuar los establecimientos de crédito con el fin de atender los retiros de depósitos de los ahorradores, en particular, los retiros líquidos.

El hecho de que el Fondo Nacional de Ahorro carece de ahorro voluntario a la vista, como quiera que las afiliaciones de carácter obligatorio garantizan el retiro del valor de las cesantías únicamente para efectos de compra, construcción o mejora de vivienda o por retiro de la

entidad empleadora y que los afiliados voluntarios, a la luz del proyecto de ley, sólo pueden retirarlas para compra, construcción o mejora de vivienda o por liberación de gravamen hipotecario constituido y que el traslado a una Sociedad Administradora de Fondos de Cesantías sólo es viable transcurridos tres años de permanencia en el Fondo, siempre que no exista obligación hipotecaria vigente con el Fondo, desde el punto de vista técnico no existe mérito para la exigencia de encajes.

En consecuencia, se dispone expresamente que el Fondo Nacional de Ahorro no estará sujeto a régimen de encajes, como tampoco se encuentran sometidas a él las sociedades administradoras de Fondos de Cesantías.

Teniendo en cuenta que las operaciones activas de crédito que desarrolla el Fondo Nacional de Ahorro son de interés público, están fundadas en el principio de democratización del crédito y de la propiedad y en especial persiguen contribuir a la solución de vivienda de un sector muy importante de la población, es evidente que la ratio legis de las inversiones forzosas carece de fundamento.

La obligación de invertir en otros sectores de la actividad económica o social a través de papeles de suscripción forzosa, da lugar a una contradictoria desviación de recursos que podrían canalizarse hacia el objeto propio del Fondo Nacional de Ahorro.

La exención de inversiones obligatorias y del régimen de encaje se ha dispuesto para instituciones financieras públicas como Finagro y Findeter, de manera que lo propuesto, a más de ajustarse a la normatividad no resultaría exótica dentro de nuestra legislación.

El resto del artículo permanece igual.

“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 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, sólo pasados tres años. El resto del artículo 5º permanece igual.

“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 doble del interés bancario corriente certificado 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."

Se precisa, recogiendo lo expuesto por el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, José Antonio Ocampo Gaviria, que el incumplimiento de la obligación de transferir las cesantías en la fecha establecida le da derecho al Fondo Nacional de Ahorro para cobrar a su favor intereses moratorios mensuales equivalentes al doble del interés bancario corriente certificado por la Superintendencia Bancaria, sobre las sumas adeudadas, por todo el tiempo de la mora.

El resto del artículo es igual al aprobado por el honorable Senado.

"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 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 y se afiliará al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras Fogafin*".

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.

Adicionalmente y haciendo nuestra la propuesta de Asofondos y Asobancaria incluimos que el Fondo Nacional de Ahorro deberá afiliarse al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, Fogafin, lo que le permitiría beneficiarse del seguro de depósito.

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

Artículo 15. *Organo de dirección.* La Dirección del Fondo Nacional de Ahorro estará a cargo de una Junta Directiva de *doce (12)* 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;
- El Ministro de Educación Nacional o su delegado;
- El Jefe del Departamento Nacional de Planeación o su delegado;

Un representante de las Cajas de Compensación Familiar, con su respectivo suplente, designado por éstas;

*Un representante de los gremios de la construcción, con su respectivo suplente, seleccionado por éstos;*

*Un representante de la Asociación Colombiana de Universidades, con su respectivo suplente, designado por ésta;*

Tres representantes de los afiliados, con sus respectivos suplentes, designados por las Confederaciones de Trabajadores. Estos representantes deben ser afiliados activos al Fondo Nacional de Ahorro y *pertenecerán a diferentes regiones del país;*

*El Director General del Fondo Nacional de Ahorro, quién actuará con voz pero sin voto.*

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, *de los gremios de la construcción, de la Asociación Colombiana de Universidades* y del de las Cajas de Compensación Familiar será de dos (2) años.

*Los suplentes de los miembros de la Junta Directiva únicamente actuarán en caso de ausencia temporal o definitiva de los principales.*

La honorable Representante Inés Gómez de Vargas propuso que en la Junta Directiva del Fondo Nacional de Ahorro tuvieran asiento un representante de los gremios de la construcción, con su respectivo suplente, designado por estos y el Director General del Fondo Nacional de Ahorro, quien actuará con voz pero sin voto.

Igualmente y en razón a las modificaciones introducidas al objeto (artículo 2º) y a las funciones (artículo 3º) del proyecto, consideramos conveniente que también hagan parte de la Junta Directiva del Fondo el Ministro de Educación Nacional o su delegado y un representante de la Asociación Colombiana de Universidades, con su respectivo suplente, designado por esta. Se precisa que los representantes de los afiliados deben pertenecer a diferentes regiones del país y que su período, el de los representantes de los gremios de la construcción, de la asociación Colombiana de Universidades y de las Cajas de Compensación Familiar será de dos (2) años.

Se deja consagrado que los suplentes de los miembros de la Junta Directiva únicamente actuarán en caso de ausencia temporal o definitiva de los principales.

El resto del artículo permanece igual.

"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.

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 desconcentrada 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”.

*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.*

Se incluye un inciso, el tercero, en el parágrafo transitorio de 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 estableció.

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,

*Armando Molina Agudelo, José Rafael Ricaurte A. y Franklyn 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 de carácter financiero del orden nacional, organizado como establecimiento de crédito de naturaleza especial, 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 principal la ciudad de Santa Fe de Bogotá y establecerá dependencias en otras regiones del país, cuando se requiera, atendiendo el número de afiliados, previa autorización de 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 y de educación de los afiliados, con el fin de mejorar su calidad de vida, convirtiéndose en una alternativa de capitalización social.

Parágrafo. La asignación de los créditos que otorga el Fondo Nacional de Ahorro se hará atendiendo los siguientes criterios:

- a) Distribución regional de los recursos de acuerdo con el número de afiliados por departamento;
- b) Composición salarial de los afiliados;
- c) Sistema de asignación del crédito individual por puntaje.

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 y educativo para contribuir a la solución del problema de vivienda y de educación 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) Establecer métodos e instrumentos adecuados, como también constituir reservas suficientes, para atender oportunamente el pasivo de cesantías en favor de sus afiliados;

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

i) El Fondo Nacional de Ahorro podrá a través de convenios interadministrativos con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y de Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), conceder créditos educativos para los afiliados, su cónyuge, compañero (a) permanente e hijos.

Los créditos educativos estarán dirigidos al fomento de la educación técnica, universitaria y postgrados, esta última, en Colombia o en el exterior.

El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones y modalidades de dichos convenios a realizar con el ICETEX, y las garantías que deben prestar los deudores; 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.

El Fondo Nacional de Ahorro no estará sometido al régimen de encaje ni de inversiones forzosas.

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 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 doble del interés bancario corriente certificado 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, de 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:

- Practicar visitas de inspección a las entidades;
- Examinar nóminas, presupuestos, balances y libros de contabilidad; y
- 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 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:

- Compra de vivienda o de lote para edificarla;
- Construcción de vivienda en lote del afiliado o de su cónyuge o compañero (a) permanente;
- Mejora de la vivienda propia del afiliado o de su cónyuge o compañero (a) permanente;
- 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 6 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 4 de la presente ley, de 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 y se afiliará al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, Fogafin.

Artículo 15. *Organo de dirección.* La Dirección del Fondo Nacional de Ahorro estará a cargo de una Junta Directiva de doce (12) 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;

El Ministro de Educación Nacional o su delegado;

El Jefe del Departamento Nacional de Planeación o su delegado;

Un representante de las Cajas de Compensación Familiar, con su respectivo suplente, designado por éstas;

Un representante de los gremios de la construcción, con su respectivo suplente, seleccionado por éstos;

Un representante de la Asociación Colombiana de Universidades, con su respectivo suplente, designado por ésta;

Tres representantes de los afiliados, con sus respectivos suplentes, designados por las Confederaciones de Trabajadores. Estos representantes deben ser afiliados activos al Fondo Nacional de Ahorro y pertenecerán a diferentes regiones del país;

El Director General del Fondo Nacional de Ahorro, quién actuará con voz pero sin voto.

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, de los gremios de la construcción, de la Asociación Colombiana de Universidades y del de las Cajas de Compensación Familiar será de dos (2) años.

Los suplentes de los miembros de la Junta Directiva únicamente actuarán en caso de ausencia temporal o definitiva de los 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.

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 desconcentrada 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.

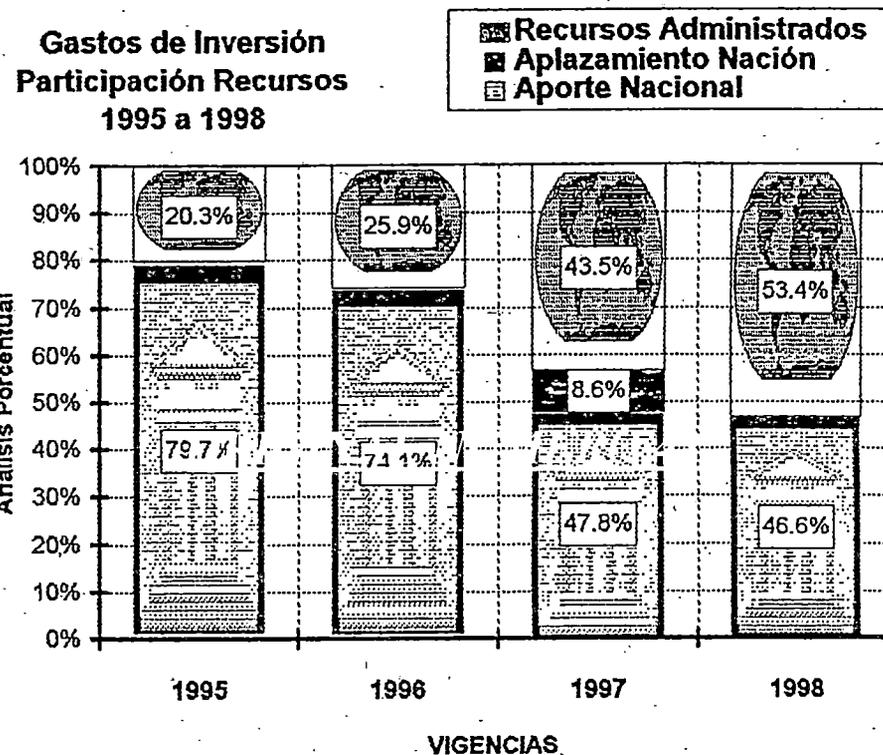
Para concertar las modificaciones a la planta de personal, el Fondo Nacional de Ahorro conformará una Comisión de la que harán parte un miembro de la Junta Directiva del Sindicato, el Representante de los Empleados ante la Comisión de Personal y las personas que designe el Director General de la Entidad.

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

Proyecto 1998

Aunque el Instituto hará un gran esfuerzo para financiar los gastos de inversión con recursos administrados, este propósito pareciese perdido, dado el descenso tan significativo de los aportes de la Nación, los cuales disminuirán en un 16.15% reduciendo aun más su participación a tan sólo un 46.6%, como se puede observar en la gráfica.

El proyecto de destinar \$67.307.5 millones para los gastos de inversión durante la vigencia de 1998, es altamente deficitario frente a la vigencia 1997, por cuanto solamente alcanza un crecimiento del 1.66%, situación negativa frente a las necesidades reales que el estudiante colombiano requiere; este aumento ni siquiera alcanza a compensar el incremento del IPC.



\* \* \*

### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 031 DE 1997

por medio de la cual se crea el Consejo Nacional de Paz, se le otorgan funciones y se dictan otras disposiciones.

En cumplimiento de la responsabilidad que nos fue otorgada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes presentamos el informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 031 de 1997 "por la cual se crea el Consejo Nacional de Paz, se le otorgan funciones y se dictan otras disposiciones".

#### Trámite del proyecto

El proyecto de ley en mención fue presentado ante la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes el 12 de agosto de 1997 por el señor Ministro del Interior, doctor Carlos Holmes Trujillo y el señor Ministro de Defensa, doctor Gilberto Echeverry Mejía y de acuerdo al procedimiento legal establecido le correspondió en reparto a la Comisión Primera Constitucional iniciar su estudio y discusión.

La honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional en uso de las facultades, designó a las Representantes Yolima Espinosa,

Vivianne Morales y al Representante José Aristizabal para que rindieran el informe de ponencia para primer debate ante la plenaria de esta Comisión.

Por iniciativa de los Representantes ponentes del proyecto de ley, se realizó en el recinto de la Comisión Primera una audiencia día 30 de septiembre con la participación de representantes de los gremios económicos, organizaciones políticas, funcionarios del Estado, delegados de las organizaciones desmovilizadas y un representante de los personeros municipales, con el objetivo de conocer distintas apreciaciones que sobre esta iniciativa existen, además de poder recibir aportes y sugerencias de personas que hoy son protagonistas de iniciativas y de procesos de reconciliación y paz.

Recogiendo el espíritu de consenso y concertación con el cual se llevó a feliz término el proceso de elaboración del proyecto de ley, los ponentes entregaron su informe ante la plenaria de la Comisión, la cual aprobó la proposición que le permite continuar el trámite legislativo a segundo debate a este importante proyecto.

### **Estructura del proyecto**

El Proyecto de ley número 031 de 97 consta de 19 artículos organizados en siete capítulos, así;

#### **CAPITULO I**

Artículo 1º. Expresa la concepción y el nuevo enfoque de cómo asumir la construcción y mantenimiento de la política de paz en el país y la define en primera instancia como una política de Estado, permanente y participativa.

Establece la necesaria colaboración coordinada y armónica de la Sociedad Civil y el Estado y la responsabilidad de cada gobierno en materia de paz.

Artículo 2º. Establece seis principios rectores de la estructuración de una política de paz. Principios que permitirán armonizar las acciones de las diferentes autoridades de la República y de las instancias que actuarán en la concreción de la política de paz en el país.

Artículo 3º. Crea el Consejo Nacional de Paz dando participación a la sociedad civil y le establece su carácter de órgano asesor y consultivo del Gobierno Nacional. Además le da un mandato de acción al establecer como prioridad *la construcción de alternativas políticas de negociación al conflicto armado interno*.

Se incluye un párrafo que abre la posibilidad de que en las sesiones del Consejo Nacional de Paz participen voceros o delegados de los actores armados irregulares, siempre y cuando a juicio del Consejo se considere que hay condiciones para esta participación con base en la evaluación que de hechos que reflejen sin lugar a dudas la voluntad de paz que los asiste. Este aspecto es de vital importancia ya que permitirá hacia el futuro que en el organismo consultor del Gobierno Nacional se puedan sentar a debatir y a concertar acciones voceros de los grupos armados comprometidos en un proceso de negociación y paz.

Este párrafo afirma al Consejo Nacional de Paz como una de las más importantes instancias para la construcción y consolidación de una solución negociada al conflicto y como un escenario de encuentro para la reconciliación nacional.

Artículo 4º. La composición del Consejo Nacional de Paz busca ser la más amplia, pluralista y representativa de la diversidad étnica, cultural, política y social de nuestra Nación.

La ley en desarrollo de preceptos constitucionales entrega la responsabilidad de la conducción del Consejo Nacional de Paz al Presidente de la República y en clara aplicación del principio de participación de la Sociedad Civil integra en alto porcentaje a representantes de los más diversos sectores y organizaciones sociales. El proyecto además para garantizar la coordinación armoniosa del Estado y la Sociedad Civil convoca a las demás ramas del poder público en cabeza de sus máximas autoridades y a altos dignatarios de los diferentes organismos del Estado.

Se incluye un Representante de los 1.058 personeros del país en la medida en que son las personas que en cada municipio como representantes del Ministerio Público se encargan de resolver los conflictos, de la promoción y vigencia de los Derechos Humanos y son agentes de la reconciliación de las comunidades en esos territorios.

El párrafo 5º, dada la importancia que tiene el Consejo Nacional de Paz para la vida de la Nación, busca que la participación en este escenario

sea indelegable y así darle continuidad y no permitir que con el paso del tiempo vaya perdiendo representatividad y al final sean funcionarios de segundo y tercer nivel los que sin la suficiente representatividad asuman esta elevada responsabilidad.

Artículo 5º. El regularizar por ley el funcionamiento del Consejo Nacional de Paz es una garantía de continuidad y reafirma su carácter de órgano de Estado, que no está sujeto en su funcionamiento a la voluntad del gobernante de turno.

La tipificación de la inasistencia a las sesiones del Consejo como causal de mala conducta para los funcionarios públicos es un aspecto normativo, refuerza el compromiso y la responsabilidad de los nombrados con esta causa y garantiza el funcionamiento del Consejo de acuerdo a lo establecido en la ley.

Artículo 6º. Las funciones asignadas al Consejo Nacional de Paz están en correlación con el carácter de órgano asesor y consultivo del Gobierno Nacional, son precisas y no dejan campo a falsas interpretaciones. Los numerales en los que se organiza la totalidad de funciones reafirman su carácter y dan claridad del papel a cumplir:

El numeral 1º, define las tareas que le corresponden como órgano asesor y consultor.

El numeral 2º, le asigna funciones como mecanismo facilitador de la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado.

El numeral 3º, le obliga a entregar un informe anual al Congreso Nacional para que éste cumpla su responsabilidad de control político.

Artículos 7º, 8º, 9º, 10, 11 y 12. Al crear el Comité Nacional de Paz, la secretaría técnica y el cuerpo consultivo y al definir las funciones y las reglas para su delegación hace operativo el sistema y le garantiza agilidad y eficiencia.

Artículo 13. La posibilidad de conformar Consejos Regionales de Paz en cabeza de las autoridades territoriales es uno de los aspectos más importante de la ley dadas las características regionales que ha venido tomando el conflicto en los últimos años.

El proceso de descentralización político-administrativa abrió las compuertas para la participación de las comunidades en la toma de las decisiones sobre los aspectos que más las afectan y frente al fenómeno de la violencia y la guerra han nacido en cientos de veredas y pequeños municipios valerosas iniciativas de solución negociada, iniciativas como las comunidades de paz, como la neutralidad activa, las exigencias de respeto sin condiciones a los Derechos Humanos y de acatamiento al DIH, pactos parciales de respeto a la población civil son la muestra de la potencialidad e iniciativa de un pueblo que no se resigna a morir en medio del fuego cruzado.

Los Consejos Regionales de Paz serán un importante escenario de multiplicación de estas iniciativas y de experimentación de novedosas fórmulas de acercamiento y desactivación del conflicto, además que potenciará la participación de la Sociedad Civil en la búsqueda y consolidación de la paz, participación hasta ahora vedada para la mayoría del pueblo colombiano.

Los artículos 14, 15 y 17 asignan importantes recursos financieros para las labores del Consejo Nacional de Paz y para que la inversión social del Estado, en sus diferentes niveles, se oriente hacia los sectores más golpeados por la violencia y la guerra, a los marginados del bienestar social con el convencimiento de que sin justicia económica y social no es posible conseguir y preservar la paz.

El artículo 16 le otorga el carácter de permanente a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, lo cual se constituye en un valioso aporte a la construcción de una política de paz de Estado, más cuando el balance de la gestión de esta instancia gubernamental ha sido positiva en cuanto a la consolidación de procesos de negociación con los grupos insurgentes hoy desmovilizados y muchos otros actores de la violencia política en el país. La experiencia acumulada por esta oficina es un patrimonio colectivo de la Nación y será de gran aporte al nuevo proceso y a la nueva dinámica que se inicia con esta ley.

### **Un proyecto vital para la paz**

La ampliación y escalamiento de la guerra amenaza con destruir los fundamentos de nuestra nacionalidad. La destrucción del tejido social desarticuló las comunidades y los lazos de solidaridad y colaboración

necesarios para la construcción comunitaria; la muerte violenta de más de 30.000 colombianos cada año va dejando una estela de huérfanos, viudas y miles de familias desintegradas y los casi un millón de desplazados se convierten en la tragedia más grande del siglo para nuestro país.

Los colombianos pagamos un costo cercano a los 4 billones de pesos cada año por culpa de la guerra. La confrontación armada está enterrando las posibilidades de desarrollo económico, de justicia social y de democracia política para nuestro país.

En esta situación de agudización de la confrontación han surgido importantes propuestas de amplios sectores de la Sociedad Civil. Iniciativas que se convierten en el patrimonio más importante de los democratas y de quienes trabajamos por la paz.

La Comisión de Conciliación Nacional y la convocatoria a la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil, la Red de Iniciativas Ciudadanas por la Paz y contra la Guerra, el Mandato Nacional por la Vida, la Paz y la Libertad con su más de 10 millones de votos, la Consulta de los Niños por la Paz con más de 2.7 millones de votantes, la declaratoria de Comunidades de Paz que se han hecho en decenas de veredas y municipios en materialización del principio de neutralidad activa son muestras claras de que una Nación que no se resigna a seguir siendo víctima pasiva de la guerra.

Hoy están en el escenario nacional múltiples propuestas de cómo avanzar hacia la paz y la reconciliación, propuestas que parten de reconocer que el camino menos doloroso es el de la negociación y el diálogo y que para que éste sea posible debe convocar a la sociedad colombiana en su conjunto.

Se puede afirmar que hoy la voluntad de paz ha permeado la conciencia de la Nación y poco a poco se transforma en un propósito y en un anhelo de todos los colombianos. Esta conciencia tuvo en la masiva votación que por la Paz se registró el pasado 26 de octubre su principal acto de ratificación.

En medio de este panorama el proyecto de creación del Consejo Nacional de Paz es un imperativo político, es una responsabilidad con el conjunto de la Nación un instrumento que irá a posibilitar un mejor escenario para la consolidación de esta dinámica, para la concertación de las políticas que permitan enrumbar las energías del conjunto del país hacia metas más altas en pos del bienestar y desarrollo de todos los ciudadanos.

Un elemento fundamental es la forma cómo se fue construyendo esta propuesta que integró las iniciativas de amplios sectores de la vida económica, política del país, así como de importantes organizaciones de la Sociedad Civil.

La propuesta de Consejo Nacional de Paz en una propuesta de consenso que interpreta cabalmente el mayor anhelo de nuestra Nación: La Paz.

Por las razones expuestas y como un importante aporte a la paz y la reconciliación nacional proponemos a los honorables Representantes a la Cámara:

Dése segundo debate al Proyecto de ley número 031 de 1997, "por la cual se crea el Consejo Nacional de Paz, se le otorgan funciones y se dictan otras disposiciones".

*Vivianne Morales Hoyos, Yolima Espinosa Vera*, Representantes ponentes.

*José Aristizábal García*,

Representante coordinador de ponentes.

\* \* \*

#### TEXTO DEFINITIVO DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 031 DE 1997 CAMARA

Aprobado en Comisión el día 14 de octubre de 1997, según Acta número 11 de 1997, por la cual se crea el Consejo Nacional de Paz, se le otorgan funciones y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *De la política de paz.* La política de paz es una política de Estado, permanente y participativa. En su estructuración deben colaborar en forma coordinada y armónica todos los órganos del Estado, y las formas de organización, acción y expresión de la Sociedad Civil, de tal

manera que trascienda los períodos gubernamentales y que exprese la complejidad nacional.

Cada Gobierno propenderá por hacer cumplir los fines, fundamentos y responsabilidad del Estado en materia de paz.

Artículo 2º. *De los principios rectores.* La política de paz del Estado que desarrollarán las autoridades de la República, la Comisión Nacional de Paz, el Comité Nacional de Paz y los Consejos Territoriales de Paz, se orientarán por los siguientes principios rectores:

a) *Integralidad.* Para la consecución y mantenimiento de la verdadera paz no es suficiente la sola eliminación de la guerra; se requiere simultáneamente un conjunto de medidas integrales de carácter socioeconómico, cultural y político que combatan eficazmente las causas de la violencia;

b) *Solidaridad.* La paz es no sólo el producto del entendimiento y comprensión de los seres humanos sino también el resultado de su solidaridad y reciprocidad;

c) *Responsabilidad.* Como la consecución de la paz es una finalidad del Estado y a la cabeza de éste está el Presidente de la República, será él quien responda por los resultados; en los términos de la presente ley, responderán igualmente las Comisiones y Comités que aquí se crean, y los Gobernadores y los Alcaldes en lo departamental y municipal, respectivamente;

d) *Participación.* Alcanzar y mantener la paz exige la participación democrática de los ciudadanos, el compromiso solidario de la sociedad y la concertación de las políticas y estrategias para su consecución;

e) *Negociación.* La consecución de la paz implica la utilización prioritaria del recurso del diálogo y la negociación como procedimientos expeditos para la desmilitarización de los conflictos sociales y políticos nacionales y territoriales;

f) *Gradualidad.* Una paz sólida sólo se construye en un proceso continuo y gradual de soluciones integrales, solidarias, responsables, participativas y negociadas.

#### CAPITULO II

##### Del Consejo Nacional de Paz

Artículo 3º. *Creación y naturaleza.* Créase el Consejo Nacional de Paz con participación de la Sociedad Civil, como órgano asesor y consultivo del Gobierno Nacional. Su misión será propender por el logro y mantenimiento de la paz, y facilitar la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado, otorgando prioridad a las alternativas políticas de negociación del conflicto armado interno, en orden a alcanzar relaciones sociales que aseguren una paz integral permanente.

Parágrafo. Si existiere conflicto armado interno, podrán igualmente participar los actores armados irregulares, siempre y cuando, a juicio del Consejo, hayan manifestado su voluntad expresa de participar en un proceso de paz.

Artículo 4º. *Composición.* El Consejo Nacional de Paz estará conformado de la siguiente manera:

El Presidente de la República, quien lo presidirá:

a) Por la Rama Ejecutiva del Poder Público:

El Alto Comisionado para la Paz, los Ministros del Interior, de Defensa Nacional, de Justicia y del Derecho, de Hacienda y el Director Nacional de Planeación.

Igualmente, para el tratamiento de los asuntos de índole militar y policial, el Presidente podrá invitar a miembros de las Fuerza Pública.

Un Gobernador por cada CORPES.

Un Alcalde por cada CORPES;

b) Por la Rama Legislativa del Poder Público:

Tres Representantes del Senado de la República. Teniendo en cuenta que uno de ellos sea de la minoría política.

Tres Parlamentarios de la Cámara de Representantes. Teniendo en cuenta que uno de ellos sea de la minoría política.

Un Diputado por cada CORPES.

Un Concejal por cada CORPES;

c) Por los Organos de Control del Estado:

El Procurador General de la Nación.

El Defensor del Pueblo.

Un Representante de los Personeros del país;

d) Por la Sociedad Civil:

Un Representante designado por la Conferencia Episcopal de Colombia.

Un Representante elegido por las otras iglesias y confesiones religiosas.

Dos Representantes elegidos por las confederaciones de sindicatos de trabajadores.

Dos en Representación de los sectores económicos escogidos por las Asociaciones Nacionales que agremien a los empresarios del sector comercial y de servicios.

Dos en representación de los sectores económicos escogidos por las Asociaciones Nacionales que agremien a los empresarios de los sectores industrial y agropecuario.

Dos en representación de las Organizaciones Campesinas Nacionales.

Un Representante elegido por las Organizaciones Indígenas Nacionales.

Un Representante elegido por las Organizaciones Nacionales de las Comunidades Negras.

Un Representante elegido por las Organizaciones de Oficiales y Suboficiales en Retiro de la Fuerza Pública.

Una Representante elegida por las organizaciones, cuyo objeto sea la protección y Defensa de los Derechos de la Mujer.

Dos Representantes por las organizaciones que trabajan para el logro de la paz.

Dos Representantes por las organizaciones no gubernamentales que trabajan por la promoción y la Defensa de los Derechos Humanos.

Dos Representantes de las universidades y establecimientos de educación superior.

Un Representante elegido por las organizaciones jurídicamente reconocidas que agrupen a los miembros desmovilizados de movimientos guerrilleros que hayan suscrito acuerdos finales de paz con el Gobierno Nacional.

Un Representante elegido por las organizaciones de desplazados por la violencia.

Un Representante elegido por las organizaciones, cuyo objetivo sea la protección y defensa de los Derechos del Niño.

Un Representante del sector solidario de la economía.

Parágrafo 1º. El Consejo Nacional de Paz podrá empezar a sesionar cuando hayan sido elegidos o designados las dos terceras partes de sus miembros. En caso de controversia acerca de la elección de algún miembro de la Sociedad Civil, el Consejo Nacional de Paz podrá nombrar hasta por un período de seis (6) meses a su representante. El Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos de elección del Consejo Nacional de Paz.

Parágrafo 2º. Con el fin de dar representación a otros sectores de la Sociedad Civil cuya participación pueda ser fundamental para el proceso de paz, el Consejo Nacional podrá ampliarse como lo estime conveniente.

Parágrafo 3º. Para el tratamiento de asuntos especializados, el Consejo Nacional de Paz podrá invitar a los funcionarios del Estado que considere pertinentes, así como a los miembros de organizaciones y sectores de la Sociedad Civil y Representantes o voceros de la Comunidad Internacional.

Parágrafo 4º. La participación de los miembros de la Sociedad Civil en el presente Consejo, no impide su participación en otras instancias de trabajo por la paz.

Parágrafo 5º. La asistencia al Consejo Nacional de Paz, al Comité Nacional de Paz y a los Consejos Territoriales de Paz es indelegable.

Artículo 5º. *Funcionamiento.* El Consejo Nacional de Paz se reunirá cada tres meses, sin perjuicio de que el Presidente de la República lo convoque a reuniones extraordinarias.

La inasistencia sin justa causa será causal de mala conducta para los funcionarios públicos que lo integran.

Artículo 6º. *Funciones.* El Consejo Nacional de Paz tendrá las siguientes funciones:

1. Como asesor y consultor del Gobierno Nacional:

a) Asesorar de manera permanente al Gobierno Nacional en materias relacionadas con la consecución de la paz;

b) Elaborar propuestas para el Gobierno Nacional acerca de soluciones negociadas al conflicto político armado interno, el respeto, promoción y defensa de los Derechos Humanos, la aplicación efectiva del derecho internacional humanitario, la disminución de la intensidad o el cese de las hostilidades, la reincorporación a la vida civil de los miembros de los grupos guerrilleros, la reconciliación entre los colombianos, la consolidación de la democracia, y la creación de condiciones que garanticen un orden político, económico y social justo;

c) Proponer al Gobierno Nacional mecanismos de participación de la Sociedad Civil en los procesos de diálogo y negociación con los grupos guerrilleros;

d) Promover, difundir y establecer estrategias para que se respeten los derechos humanos y el derecho internacional humanitario;

e) Presentar sugerencias ante las autoridades competentes, debidamente sustentadas, en materia de organización territorial y competencia municipal de servicios públicos en plena concordancia con las políticas, planes y estrategias de paz concebidas. Las sugerencias son de obligatoria evaluación por parte de las autoridades, a excepción del órgano legislativo;

f) Motivar a la ciudadanía para presentar iniciativas en materia de paz, transmitir al Gobierno Nacional las propuestas de paz formuladas por la Sociedad Civil, y promover en todo el país la cultura y la formación educativa de la paz;

g) Asesorar al Gobierno Nacional en el diseño de las modalidades de acción y participación internacional, a partir de la colaboración de gobiernos extranjeros y entidades y organismos internacionales;

h) Proponer al Gobierno Nacional mecanismos de incentivos con el fin de propiciar inversión del sector privado en programas, políticas y planes de paz en las zonas de conflicto.

2. Como facilitador de la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado:

a) Diseñar los anteproyectos de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos orientados a garantizar una paz integral;

b) Sugerir a las distintas entidades y organismos de la administración central y descentralizada, modificaciones en sus planes, programas y proyectos, para asegurar la ejecución de las políticas y estrategias del literal anterior. Las sugerencias deben ser evaluadas por las entidades y organismos correspondientes;

c) Promover la creación de los Consejos Departamentales y Municipales de paz, y coordinar sus actividades;

d) Evaluar las actuales políticas y programas de reinserción y proponer las modificaciones y ampliaciones que permitan atender las necesidades futuras derivadas de un proceso de reconciliación nacional;

e) Solicitar a la autoridad competente su intervención o la realización de las investigaciones correspondientes, con el fin de hacer efectiva la debida aplicación y respeto de las normas relacionadas con los derechos humanos y el derecho internacional humanitario;

f) Elaborar el mapa del conflicto del país e identificar un orden de prioridades para la implementación de la política social y las inversiones para posibilitar la paz y el desarrollo en esas regiones.

3. Presentar un informe anual público al Congreso Nacional sobre el proceso de paz.

4. Dictarse su propio reglamento.

Parágrafo. La evaluación obligatoria que deben efectuar las entidades de la administración central y descentralizada deberá contener elementos técnicos y fundamentos de hecho y derecho que la sustenten.

### CAPITULO III

#### Del Comité Nacional de Paz

Artículo 7º. *Comité Nacional de Paz.* El Consejo Nacional de Paz designará un Comité Nacional de Paz de sus propios miembros, agencia del Estado, como órgano ejecutor de las funciones que le delegue el Presidente de la República y aquellas que le asigne o delegue el Consejo Nacional de Paz, de conformidad con su reglamento.

El comité estará compuesto por siete (7) miembros del Consejo Nacional de Paz, al menos tres de ellos, representantes de los Organismos de la Sociedad Civil. La elección del Comité quedará establecida en el reglamento del que habla el artículo anterior.

En el ejercicio de las funciones propias del Comité, los particulares estarán sometidos al control del Ministerio Público.

Artículo 8º. *Funciones Delegables.* El Presidente de la República podrá delegar en el Comité Nacional de Paz, las siguientes funciones legales:

- a) Las contempladas en el artículo 14, literales a), b) y c) de la Ley 104 de 1993, prorrogada, modificada y adicionada por la Ley 241 de 1995;
- b) La contemplada en el artículo 2 de esta Ley.

Artículo 9º. *Reglas de delegación.* Para el efecto de la delegación de funciones presidenciales en el Comité Nacional de Paz, se procederá conforme a las siguientes reglas:

- a) El Presidente de la República, por iniciativa propia o previa solicitud del Consejo Nacional de Paz, podrá delegar en el Comité Nacional de Paz las funciones señaladas en el artículo precedente determinando las condiciones de modo, tiempo, lugar y especificidad;
- b) La delegación se hará en el Comité Nacional de Paz, quien actuará en nombre del Presidente de la República y del Consejo Nacional de Paz para el ejercicio de funciones delegadas, con sujeción a los términos de delegación.

Artículo 10. *Secretaría Técnica.* La Secretaría Técnica será ejercida por la Oficina de Alto Comisionados para la Paz de la Presidencia de la República; en los términos que el reglamento del Consejo determine.

Son funciones de la Secretaría Técnica, entre otras las siguientes:

- a) Coordinar, canalizar y acompañar el desarrollo e implementación de los acuerdos, disposiciones, proyectos y sugerencias que emanen del Consejo Nacional de Paz;
- b) Desarrollar e implantar la coordinadora interinstitucional;
- c) Las demás que le asigne el Consejo Nacional de Paz.

Artículo 11. *Cuerpo consultivo.* El Consejo Nacional de Paz podrá conformar un cuerpo consultivo compuesto por representantes de las universidades y centros de investigación del país, así como personas naturales o jurídicas de reconocida solvencia académica en los temas asociados con las funciones del Consejo, con el fin de realizar labores de asesoría sobre temas específicos.

El Consejo definirá la composición y funciones de este cuerpo consultivo.

Podrán hacer parte de dicho cuerpo las instituciones o entidades internacionales que el Consejo considere conveniente.

Artículo 12. *Período.* Los servidores públicos serán miembros del Consejo Nacional de Paz mientras ocupen sus respectivos cargos. Los miembros de la Sociedad Civil lo serán hasta tanto sean reemplazados por las organizaciones que representan.

#### CAPITULO IV

##### De los Consejos Regionales de Paz

Artículo 13. *Consejos Regionales.* Las asambleas departamentales y Concejos municipales están autorizados para crear, a iniciativas del respectivo Gobernador o Alcalde, los Consejos Departamentales y Municipales de Paz.

Las funciones y composición serán análogas a las del Consejo Nacional de Paz, salvo en lo referente a las ejercidas en desarrollo de delegación presidencial.

Las actuaciones de los consejos departamentales y municipales de paz deberán ser realizadas en coordinación con el Comité Nacional de Paz y en concordancia con las directrices y parámetros que éste señale.

#### CAPITULO V

##### Recursos para el Consejo Nacional de Paz

Artículo 14. El Fondo de Programas Especiales para la Paz administrará los recursos que garanticen el desarrollo de las funciones y programas del Consejo Nacional de Paz, de conformidad con sus planes, programas y prioridades.

Estos recursos estarán constituidos por:

1. Los recursos que se le asignen en el Presupuesto General de la Nación.
2. Las donaciones de dinero que ingresen directamente al fondo, previa incorporación al Presupuesto General de la Nación y las donaciones en especie legalmente aceptadas.

3. Los aportes provenientes de la cooperación internacional, previa incorporación al Presupuesto General de la Nación.

4. Créditos contratados nacional o internacionalmente.

5. Los demás bienes, derechos y recursos adjudicados, adquiridos o que adquieran a cualquier título, de acuerdo con la ley.

Parágrafo. El inciso primero del artículo 10 de la Ley 368 de 1997 se adicionará así:

“El Fondo de Programas Especiales para la Paz también tendrá por objeto la financiación de las acciones que realice el Consejo Nacional de Paz, así como los programas de paz encaminados a fomentar la reincorporación a la vida civil de los grupos alzados en armas, de acuerdo con la política de paz existente”.

Artículo 15. *Régimen de contratación.* Para todos los efectos, los contratos celebrados con cargo a la cuenta del Fondo de Programas Especiales para la Paz se regirán por las reglas de derecho privado.

#### CAPITULO VI

##### Disposiciones finales

Artículo 16. *Oficina del Alto Comisionado para la Paz.* La Oficina del Alto Comisionado para la Paz, tendrá carácter permanente. El Alto Comisionado para la Paz desempeñará además de las funciones señaladas en el artículo 10 de la presente ley, las que establece en el artículo 1º del Decreto 2107 de 1994 y los demás que le asigne el Presidente de la República.

Artículo 17. *Inversión Social para la Paz.* El Presidente de la República determinará las zonas en las cuales deberán adelantarse programas prioritarios de inversión social para los fines de la política de paz a que se refiere esta ley. Las mismas deberán ser tenidas en cuenta en la elaboración y ejecución del presupuesto de la Nación y de las entidades descentralizadas del orden nacional.

Artículo 18. *Divulgación.* Esta ley será divulgada ampliamente por el Gobierno Nacional y el Consejo Nacional de Paz.

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

Santa Fe de Bogotá, D. C., noviembre 4 de 1997.

*Vivianne Morales, Yolima Espinosa, Ponentes,*

*José Aristizábal G.,  
Coordinador de Ponentes.*

\* \* \*

#### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 040 DE 1997 CAMARA

*por la cual se interpreta una norma.*

Honorables Representantes, de manera atenta cumplimos con el encargo de rendir ponencia para segundo debate al proyecto de ley por la cual se interpreta por vía de autoridad el artículo 58 de la Ley 182 de 1995, y cuyo autor es el honorable Representante doctor Luis Fernando Duque García, presentado el 19 de agosto de 1997.

Tal y como está planteado el proyecto original su objetivo es interpretar una norma por vía de autoridad, interpretación ésta que sólo le compete al Legislador cuando el sentido de la ley es oscuro. A nuestro juicio más que interpretar el artículo 58 de la ley referida es eminentemente necesario hacerle una modificación.

La modificación que proponemos consiste en establecer de manera precisa y clara otra excepción a la sanción estipulada para las sociedades anónimas que inscriben sus acciones en bolsa, cuando uno de sus socios ha sido condenado a pena privativa de la libertad, sin que ello implique favorecer transacciones fraudulentas en bolsa con el propósito de asumir el control de sociedades que liciten programas o frecuencias de televisión.

Estimamos muy conveniente el proyecto aludido porque es evidente que el control que se requeriría de las sociedades anónimas con acciones inscritas en bolsas de valores respecto de las innumerables transacciones que en estas se realicen, es imposible de llevar a cabo.

En efecto, un control de esa magnitud solamente sería exigible de las sociedades que no tengan inscritas sus acciones en bolsas de valores.

Por consiguiente, no sería equitativo ante la ley aplicar una sanción tan drástica a quienes se encuentran en imposibilidad física y jurídica de controlar el ingreso y la salida de accionistas, dado el mecanismo de negociación de sus acciones en bolsas de valores.

Así compartimos la idea del autor del proyecto en cuanto a que es sano entender que la prohibición consagrada en el artículo 58 sólo es predicable respecto de aquellas sociedades que no inscriban acciones en bolsas o de las comunidades organizadas para la prestación del servicio de televisión, partiendo de la base que la misma Ley 182 de 1995, así como la Ley 335 de 1996, no exigen de todos los prestadores del servicio de televisión la inscripción de acciones en bolsas y teniendo en cuenta, además, que nadie está obligado a hacer lo imposible.

Sin embargo, es necesario prever la posibilidad de que sucedan transacciones en virtud de las cuales los beneficiarios de acciones de empresas concesionarias de espacios de televisión o de frecuencias de canales de televisión, sean personas condenadas en los términos del artículo 58 de la citada Ley 182 de 1995, pese a los controles que ordinariamente deben ejercer las bolsas y la Superintendencia de Valores y precisamente por esa misma imposibilidad que se predica de las sociedades anónimas con acciones inscritas en bolsa en cuanto a la negociación de sus acciones.

No hay que olvidar que la televisión es un servicio público cuyos fines principales son formar, educar, informar veraz y objetivamente y recrear de manera sana, con lo cual se busca satisfacer una de las finalidades sociales del Estado, entre otras, tal como lo señala el artículo 2º de la Ley 182 de 1995.

Por la razón expuesta, es adecuado afirmar que se trata de una actividad de interés público de la Nación y todo lo que atente contra este interés tiene, de acuerdo con el artículo 1519 de nuestro Código Civil, objeto ilícito. Si bien estas situaciones tienen su sanción legal, debemos procurar una sanción aun más drástica para el caso de la televisión, atendiendo precisamente a sus fines sociales y a la alta influencia que la misma tiene en la población televidente.

En el terreno práctico, con la norma propuesta se busca desestimular a cualquier persona incurso en las prohibiciones previstas en el artículo 58 de la Ley 182 de 1995 para adquirir acciones ya que el acto jurídico debe carecer de todo efecto por decisión expresa del legislador. La fórmula que propongo ya existe en el artículo 897 del Código de Comercio, el cual establece una máxima sanción a determinados actos y especifica sus alcances a través de la norma citada. Sin embargo, a pesar de existir convicción general de cuáles son los alcances de incluir en una norma legal una nulidad, no sobra reiterarlo a fin de evitar equívocos e interpretaciones distintas de las que animan su proposición.

Con ello se evita, también, la implantación de algún sistema de control previo que puede entorpecer las negociaciones en una bolsa de valores las cuales se caracterizan por su agilidad y rapidez.

Las consecuencias de la sanción de invalidez contemplada en el párrafo segundo propuesto, son la carencia total de validez jurídica, no produce ningún efecto, no genera obligaciones a cargo de ninguna de las partes.

Con ello se protege a la sociedad anónima inscrita en bolsa ante la imposibilidad de controlar las transacciones de sus acciones en las bolsas.

Por último, no sobra recordar que el Estado, en todo caso, cuenta con nuevas herramientas legislativas que le permiten en forma contundente, cuando se trate de bienes que en nuestro caso serían acciones, adquiridas con dineros mal habidos, teniendo en cuenta como ha señalado la Corte Constitucional que el delito no puede ni podrá constituir nunca justo título para adquirir la propiedad.

Por lo anteriormente expuesto, proponemos a los honorables Representantes "dése segundo debate al Proyecto de ley número 040 de 1997 Cámara, por la cual se modifica una norma", con las modificaciones que en pliego separado se presentan.

De ustedes,

*Emma Peláez Fernández, José Domingo Dávila A., Representantes a la Cámara.*

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### SECRETARIA GENERAL

#### COMISION SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE.

Santa Fe de Bogotá, D. C., 4 de noviembre de 1997.

Autorizamos el presente informe.

La Presidente Comisión Sexta Cámara de Representantes,

*Emma Peláez Fernández.*

El Secretario General,

*Fernel Enrique Díaz Quintero.*

\* \* \*

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 040 DE 1997

El título del proyecto quedará así:

PROYECTO DE LEY NUMERO 040 DE 1997 CAMARA  
por el cual se modifica el artículo 58 de la Ley 182 de 1995.

Artículo 1º. El artículo 58 de la Ley 182 de 1995 quedará así:

**Artículo 58.** De algunas prohibiciones para prestar el servicio. La Comisión Nacional de Televisión se abstendrá de adjudicar la correspondiente licitación u otorgar la licencia, cuando en la sociedad o en comunidad organizada interesada en la concesión tuviere participación, por sí o por interpuesta persona, una persona que haya sido condenada en cualquier época a pena privativa de la libertad, con excepción de quienes hagan parte de las sociedades anónimas cuyas acciones estén inscritas en bolsas de valores y de quienes hayan sido condenados por delitos políticos o culposos.

El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo es causal de nulidad absoluta de la adjudicación de la licitación u otorgamiento de la licencia correspondiente.

Cuando uno de los socios o partícipes de la sociedad o comunidad organizada beneficiaria de la concesión, hubiere sido condenado por alguno de los delitos mencionados en el inciso anterior, la sociedad o comunidad correspondiente perderá el contrato y la Comisión Nacional de Televisión procederá a terminarlo unilateralmente. Si se tratare de licencia, la comisión procederá a revocarla, sin que en este último caso se requiera el consentimiento del titular de la concesión; sin que en ninguno de los casos hubiere derecho a indemnización alguna.

Parágrafo 1º. La persona que hubiere sido favorecida con la amnistía, con indulto, cesación de procedimiento por delitos políticos o culposos se exceptúa de esta prohibición.

Parágrafo 2º. Las transacciones que se realicen en las bolsas de valores sobre acciones de empresas concesionarias de espacios o frecuencias de canales de televisión y cuyo beneficiario sea una persona que haya sido condenada a pena privativa de la libertad en los términos del presente artículo, no producirán efecto alguno y por consiguiente será causal de nulidad absoluta de esa transacción y no afectará en manera alguna el contrato o la licencia otorgada a esta clase de sociedad.

Artículo 2º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

*Emma Peláez Fernández, José Domingo Dávila Armenta, Representantes a la Cámara.*

## CONTENIDO

Gaceta número 466 - Viernes 7 de noviembre de 1997

CAMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

### 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. .... | 1  |
| Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 031 de 1997 por medio de la cual se crea el Consejo Nacional de Paz, se le otorgan funciones y se dictan otras disposiciones. ....                            | 11 |
| Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 040 de 1997 Cámara, por la cual se interpreta una norma. ....  | 15 |