



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO VI - Nº 489

Santa Fe de Bogotá, D. C., viernes 21 de noviembre de 1997

EDICION DE 12 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

Santa Fe de Bogotá, D. C., 19 de noviembre de 1997

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 123 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.

Doctor

CARLOS ARDILA BALLESTEROS

Presidente

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 segundo debate al Proyecto de ley número 123 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 cualquiera Corporación de Ahorro y Vivienda es de 0.348 (también casi tres veces más baja). La tasa establecida por el Fondo Nacional de Ahorro incluye adicionalmente las siguientes garantías: doble indemnización por muerte accidental, seguro de desempleo, seguro solidario, actos 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 1º y 3º del artículo 5º y para precisar su verdadero alcance...”. (Los Ponentes en Cámara conservan la estructura del citado artículo, modificando sólo el término de los 5 años, dejándolo en 3).

III. Fundamentos constitucionales

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

Ahora bien, dispone la Carta Magna que el trabajo se erige en fundamento del orden jurídico (preámbulo y artículo 1º) y su protección especial no significa apenas una declaración retórica, sino que, en el estado social de derecho, es norma imperativa para los entes oficiales y hace parte de los derechos fundamentales, según lo estipula el artículo 25 de la Constitución Nacional. Y la cesantía es una de las prestaciones sociales fundamentales en nuestro régimen laboral que el proyecto busca consolidar, proteger y 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 *essui generis*, claramente distinto del de las empresas privadas que manejan cesantías.

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

"En un Estado Social de Derecho, dentro del cual el Poder Público asume responsabilidades tales como la racionalización de la economía, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, no menos que la de promover la productividad y la competitividad, y que tiene a su cargo la orientación de la política económica hacia el desarrollo armónico de las regiones (C. N. 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 legitimar 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 las funciones del 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 César 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 así misma. Que aproveche al máximo nuestra creatividad inagotable y conciba una ética —y tal vez una estética para nuestro afán desaforado y legítimo de superación personal—. Que integre las ciencias y las artes a la canasta familiar, de acuerdo con los designios 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 estratégica 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 tanto los países desarrollados el analfabetismo fue erradicado hace ya bastantes

años, en Colombia tenemos una tasa de analfabetismo del orden de 15% —sin contar en analfabetismo funcional—, y un rezago en calidad y cobertura de la educación primaria, secundaria y universitaria.

De acuerdo con el 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.

En síntesis, el presente proyecto de ley, luego del debate en la plenaria de 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 acogiendo 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 párrafo transitorio de este artículo 17, con sentido de equidad, que los servidores públicos que laboran actualmente en el Fondo serán reubicados en la nueva planta, señalando que no habrá solución de continuidad.

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

De lo expuesto se encuentra en el proyecto una clara unidad de materia, conceptual y de desarrollo de la nueva entidad que se pretende con reales y concretos objetivos de función social para la vivienda, que necesariamente impulsarán el empleo, la construcción y por tanto el desarrollo del país, reactivando la economía.

VI. Pliego de modificaciones para el primer debate

La Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes en la sesión del día 12 de noviembre de 1997, le introdujo importantes modificaciones a los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 8º, 11, 14, 15, 18 al proyecto de ley enviado por el honorable Senado de la República; quedando aprobados los artículos citados, con el siguiente texto:

“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 registrará 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, de 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 adquiriera 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 de 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 de 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 cau-

sal 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 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”.

“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 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 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 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 aprobó un nuevo artículo, el 14, por lo que se aumenta en uno la numeración de los artículos restantes. Su texto es el siguiente:

“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”.

El articulado no modificado por la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes fue aprobado con la redacción que traía del honorable Senado de la República.

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

Proposición:

Dése segundo debate al Proyecto de ley número 123 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.*

De los honorables Representantes,

Armando Molina Agudelo, José Rafael Ricaurte A., Franklyn Donado Buelvas, Representantes Ponentes.

TEXTO DEFINITIVO

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:

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

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

- Recaudar las cesantías de los afiliados de acuerdo con las disposiciones vigentes;
- Pagar oportunamente el auxilio de cesantía a los afiliados;
- Proteger dicho auxilio contra la pérdida del valor adquisitivo de la moneda, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley;
- 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, en conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional. Para tal efecto, la liquidación mediante la cual el Fondo determine los valores adeudados, tendrá el carácter de título ejecutivo.

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

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

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

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

Los trabajadores del sector privado que se afilien al Fondo Nacional de Ahorro sólo podrán trasladarse a una sociedad administradora de fondos de cesantías, transcurridos 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.

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

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

Artículo 10. *Separación de cuentas.* El Fondo Nacional de Ahorro deberá administrar en forma independiente y en cuenta separada las cesantías de los trabajadores particulares afiliados; y podrá contratar con empresas privadas colombianas de reconocida capacidad y experiencia el servicio de auditoría externa sobre todos los recursos de la Entidad.

Artículo 11. *Protección contra la pérdida del valor adquisitivo de la moneda.* A partir del 31 de diciembre de 1997 y anualmente cada 31 de diciembre, el Fondo Nacional de Ahorro reconocerá y abonará en la cuenta individual de cesantías de cada afiliado, como mínimo un interés equivalente a la variación anual del Índice de

Precios al Consumidor (IPC) sobre su saldo acumulado de cesantías a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior, y proporcional por la fracción de año que corresponda al momento de retiro, sobre el monto parcial o definitivo de la cesantía pagada.

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

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

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

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

Artículo 14. *Inspección y vigilancia.* De conformidad con la reglamentación especial que al efecto expida el Gobierno Nacional, el Fondo Nacional de Ahorro estará sometido a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria 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 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 descentrada y eficiente, y se ajustará a los desarrollos administrativos y técnicos de la administración pública, para lo cual podrá apoyarse en servicios prestados por particulares.

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

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

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.