
DIÁLOGO SOBRE
LA CRISIS FINANCIERA

I.S.B.N 978-958-8235-92-9

© Juan Camilo Restrepo 2008

© Antonio José Núñez 2008

© Biblioteca Jurídica Diké 2008

Diké: Justicia en griego

Biblioteca Jurídica Diké

Medellín - Colombia, calle 34 B N° 65 D 58

Telefax: P.B.X. 351 61 61 - A.A. 51838

e-mail: dike@une.net.co

www.bibliotecajuridicadike.com

Bogotá D.C. Librería

Carrera 6ª N° 13-11; teléfonos 336 55 37 y 286 03 42

Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

e-mail: dike@sky.net.co

San José de Costa Rica. Barrio Naciones Unidas

100 metros este y 75 sur del Colegio Seminario

Teléfono 226 31 72; fax 226 31 95

e-mail: jadguzman@yahoo.com

Caracas-Venezuela. Pelota a Marrón

Edificio General Páez, piso 7, oficina 708

Teléfono 563 66 24 - Celular 04142424511

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, ni su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

JUAN CAMILO RESTREPO
ANTONIO JOSÉ NÚÑEZ

DIÁLOGO SOBRE
LA CRISIS FINANCIERA

BIBLIOTECA JURÍDICA  **DIKE**

Biblioteca Jurídica Díké
dirigida por
Eduardo Quiceno Álvarez

TABLA DE CONTENIDO

	Página
Introducción	11
 Capítulo 1. Antecedentes de la Crisis Financiera 	
1. ¿Por qué ocurrió la Crisis? Antecedentes nacionales e internacionales remotos y próximos.	
a. Antecedentes remotos.- Crisis de los treinta y los cincuenta	19
b. Antecedentes próximos.- Crisis de los ochenta	24
c. Preludio de la crisis de los noventa	37
2. ¿Cómo se desarrolló la Crisis? Principales episodios a partir de agosto de 1998.	49
 Capítulo 2. La Administración Pastrana y la Crisis Financiera 	
1. ¿Qué hizo el Gobierno para enfrentar la Crisis? Principales medidas con su justificación y consecuencias inmediatas.	53
2. Evaluación del manejo de la crisis por el Gobierno. (Perspectiva de 2007 hacia atrás).	97
 Capítulo 3. La verdad sobre la intervención del Banco Andino y el Banco del Pacífico 	
1. Breve historia del Banco Andino hasta la crisis.	107
2. El Banco Andino y el recaudo fiscal.	108
3. Paso a paso en la cesación de pagos del Banco Andino.	114

	Página
4. La intervención del Banco Andino. La decisión y su implementación.	119
5. El proceso penal contra los accionistas del Banco Andino. Su justificación y costo.	121
6. Evolución del proceso de liquidación del Banco Andino hasta la fecha. Pago de recaudos pendientes de giro.	132
7. Antecedentes del Banco del Pacífico.	134
8. El Banco del Pacífico y el recaudo fiscal.	135
9. Paso a paso en la decisión de intervenir el Banco del Pacífico.	135
10. La intervención del Banco del Pacífico. La decisión y su implementación.	137
11. Evolución del proceso de liquidación del Banco del Pacífico hasta la fecha.	143
12. Evaluación del manejo de las situaciones del Banco Andino y el Banco del Pacífico por parte de las autoridades.	145
 Conclusiones:	
1. La crisis fue una herencia del Gobierno anterior.	149
2. El Gobierno Nacional trabajó concertadamente en defensa del interés público y la crisis fue bien manejada.	151
 Post Scriptum:	
Qué opina sobre el nuevo proyecto de Reforma Financiera que se presentará a consideración de las Cámaras en la primera legislatura de 2008	154
"EL CONSEJO DE ESTADO FRENTE A LA OFICIALIZACIÓN DE GRANAHORRAR	156

	Página
ANEXO N° 1	
INTERVENCIÓN DEL EX-MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO JUAN CAMILO RESTREPO SALAZAR ANTE LA COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES EL 22 DE AGOSTO DE 2001	
I. CONTEXTO GENERAL DENTRO DEL CUAL SE INTERVIENE EL BANCO DEL PACÍFICO.	161
II. LA INTERVENCIÓN DEL BANCO PACÍFICO	167
III. EL BANCO DEL PACÍFICO Y EL RECAUDO DE IMPUESTOS.	173
ANEXO N° 2	
EL SANEAMIENTO DEL SECTOR FINANCIERO: “LA BANCA PÚBLICA”	195
I. EL SECTOR FINANCIERO ANTES DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA	195
II. LAS MEDIDAS DE SANEAMIENTO DEL SECTOR FINANCIERO	202
III. ANÁLISIS INDIVIDUAL DE LA BANCA OFICIAL	217
IV. CONCLUSIONES. PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO	247
BIBLIOGRAFÍA	249

Introducción

La Crisis Financiera de 1998 es la más seria en la historia financiera reciente del país. Como todas, sorprendió a los analistas, a los gobernantes y al público en general, a pesar de que desde mucho antes de que fuera evidente ya había datos que hacían indudable su aproximación. A diferencia de la crisis de 1982, la de 1998 se produjo en un contexto que tendría que haberle sido mucho menos propicio. Entre las dos hubo muchos cambios normativos que debieron haberle dado mayor solidez al sistema financiero, tales como la creación de FOGAFÍN, la apertura a la banca del exterior, la adhesión del país a los principios de Basilea, la aparición de la banca central independiente, la reducción de la importancia de la banca pública y un grado muy superior de tecnificación y profesionalismo por parte de las autoridades financieras, en particular de la Superintendencia Bancaria.

¿Por qué, entonces, se produjo la Crisis? De modo general hay que observar que ella no afectó por igual a todo el sector financiero. Se concentró en las entidades financieras cooperativas, en la banca pública y en el crédito hipotecario. Esto, de entrada, sugiere que algunas de las causas estuvieron seguramente en fallas de gobierno corporativo, que tienden a afectar en mayor grado a los bancos de propiedad estatal y a aquéllos en que no hay propietarios en sentido estricto, como los cooperativos. A diferencia de 1982, en 1998 los bancos más grandes no fueron afectados, aunque ello no excluyó que muchos ahorradores e inversionistas salieran perjudicados. Pero más allá de esto hubo múltiples factores internacionales y domésticos (que además no fueron exclusivos de Colombia, ya que hubo crisis semejantes en muchos otros países en la misma época) que llevaron a que una situación compleja se volviera económica, política y socialmente explosiva.

El objeto de este libro es contar la historia de la Crisis desde la perspectiva de quien tuvo que dirigir la acción gubernamental en las fases iniciales, en

interacción con otras autoridades constitucionales y legales. Cuando inició la Administración Pastrana, de la cual fui el primer Ministro de Hacienda y Crédito Público, ya los vientos tempestuosos se habían abatido sobre la banca colombiana. Correspondió entonces al Gobierno adoptar múltiples iniciativas, desde la declaratoria de la emergencia económica a la presentación de diversos proyectos de ley, así como la implementación de ambiciosos programas a través de FOGAFÍN. De gran interés es igualmente observar que en esta Crisis pudo verse la capacidad de reacción de las nuevas autoridades creadas por la Constitución de 1991, en particular de la Junta Directiva del Banco de la República y de la Corte Constitucional. En crisis anteriores los gobiernos contaban con mayores facultades y experimentaban menos interferencias institucionales de las que tuvo que sortear la Administración en 1998-1999. Además, antes de la apertura económica y de la liberalización cambiaria, era más fácil enfrentar las crisis con acciones puramente domésticas.

Sin embargo de lo anterior, y como se verá más adelante, las medidas adoptadas fueron eficaces. La Crisis fue controlada a un costo extremadamente bajo si se lo compara con los de otros países, y la recuperación fue relativamente rápida si se mira la gravedad de la situación. A pesar de ello, no parece que en la opinión pública en general haya mucha conciencia de cómo una gravísima situación fue conjurada con las herramientas de que se disponía, sin haber soslayado en ningún momento la normatividad vigente, y en condiciones excepcionales de beneficios y costos. Aunque los estudios y las publicaciones técnicas han reconocido todos estos factores, los ciudadanos de a pie frecuentemente se han formado sus opiniones con base en escritos inspirados por motivaciones políticas y referidos a casos concretos, no significativos, en términos de participación en el sistema financiero.

Aquí quiero contar a los lectores lo que realmente ocurrió, en el contexto y con la información de que se disponía a medida de que se iban desarrollando los hechos. El método escogido es el de un diálogo entre autor y lector, expresado en las preguntas que una persona interesada en la materia formularía. No se trata de una obra académica ni de derecho ni de economía, pero tiene pretensiones de rigor y objetividad. En todos los casos en los que se ha expresado alguna opinión, ella ha sido presentada claramente como tal. Todo lo demás son hechos. Se evitó hasta donde fue

posible el aparato de las notas de pie de página para no hacer el texto innecesariamente farragoso. Sin embargo, en la bibliografía aparecen los textos consultados. Algunos de los materiales de soporte están disponibles en la página www.juancamilo.com.co.

Todos los colombianos experimentamos en grado mayor o menor el impacto de la Crisis Financiera. Muchos perdieron sus viviendas o sus ahorros. Otros tuvieron que pagar altas tasas de interés en momentos de gran incertidumbre. Pero la gran mayoría salvó sus ahorros y la confianza pública se preservó. Este libro debe servir para mejorar nuestra comprensión de las causas que la generaron y de la forma como se solucionó.

El primer capítulo narra los antecedentes de la Crisis, con referencia a algunos episodios más bien remotos: la quiebra del Banco Pedro A. López en 1923, la crisis de 1929, la minicrisis de 1956-1957 y la crisis de 1982-1986. Aquí no se trata sólo de hacer historia sino de mostrar las particularidades de cada una de estas situaciones, y sus semejanzas y diferencias con la de 1998. Como la historia es maestra de vida, es bueno verificar qué tanto y qué tan bien aprendimos del pasado.

El segundo capítulo es el corazón del libro. Allí describo la situación que encontró la Administración Pastrana en agosto de 1998 y las medidas que adoptó, con particular énfasis en la emergencia económica de 1998 y la línea de crédito de FOGAFÍN de 1999, así como diversas reformas legislativas y reglamentarias implementadas a lo largo del gobierno. Toco en detalle acusaciones que se hicieron (y se siguen haciendo) a la política gubernamental, de que ella discriminaba contra los bancos pequeños, a los que (se alega) se quería quebrar. Muestro que estas acusaciones son infundadas, y que hacen parte de estrategias procesales de inversionistas en entidades financieras que fueron liquidadas y que quieren recuperar su dinero por cuenta del Estado. Es un propósito comprensible, aunque apoyado en un argumento mendaz. Me refiero igualmente a la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre las medidas adoptadas en ejercicio de las facultades de emergencia económica y sobre los créditos hipotecarios, con sistema UPAC y con capitalización de intereses. Doy mis opiniones sobre esta jurisprudencia como simple ciudadano, puesto que como Ministro les di pleno acatamiento.

El tercer capítulo y el anexo 1 versan sobre dos casos concretos que son el del Banco Andino y el del Banco del Pacífico. Como se recordará, ambos eran de propiedad de grupos basados en El Ecuador y fueron intervenidos para liquidar en mayo de 1999. La razón por la que los incluyo en el libro es que estos episodios fueron utilizados con criterios políticos durante la Administración de la que hice parte, para desacreditar al Gobierno de la época y a sus actuaciones. Aquí demuestro que las acusaciones escandalosas que se formularon eran infundadas.

Uno de los aspectos más interesantes de lo que fue la gestión con relación al sector financiero durante el período agosto 1998 - agosto 2000, consistió en haber podido desactivar una crisis financiera de grandes dimensiones, que el Gobierno que se posesionó el 7 de agosto de 1998 encontró creada -tal como se explicará en este libro-, con un costo fiscal muy bajo, y sin beneficiar a banqueros particulares.

En mi libro "Itinerario de la Recuperación Económica" (Editorial Universidad Externado de Colombia, 2000) escribí lo siguiente:

"El sector financiero es a la economía de cualquier país lo que el aceite es al funcionamiento de un motor: sin aceite un motor puede funcionar unos cuantos kilómetros, pero termina fundiéndose. Por eso durante estos dos años le prestamos tanta atención al sistema financiero: no porque estuviéramos pensando en salvar banqueros, sino porque nos preocupó desde un primer momento la situación calamitosa en que recibimos el sector financiero, al borde de una crisis generalizada que, si se hubiera dejado prosperar, hubiera dado al traste con millones de ahorradores y con la fe pública en las entidades financieras y cooperativas.

Se le hizo frente a una de las crisis hipotecarias más severas que el país ha tenido y se promovió la reestructuración patrimonial del sistema financiero. La política del Gobierno no fue nunca la de salvar banqueros ni la de "socializar pérdidas", sino la de preservar las debidas seguridades para los ahorradores y el buen funcionamiento del sistema de pagos del país.

Hoy es satisfactorio constatar que de la sala de cuidados intensivos en que recibimos el sector financiero logramos pasarlo a la sala de convalecencia, y ojalá muy pronto podamos darlo de alta.

El costo de evitar esta catástrofe se ha diluido fiscalmente en el tiempo y terminará siendo equivalente a unos 5 puntos del PIB, costo que -si se compara con el de las crisis financieras en otros países donde se dejó propagar una crisis generalizada, hasta alcanzar en veces 20 puntos del PIB- en nuestro país ha sido, con todo módico.

COSTO DE EVITAR LA CRISIS BANCARIA

País	Período	Costo estimado/GDP
Estados Unidos	1980s	2,5
Japón	1990s	20,0p
Noruega	1987-89	4,0
España	1977-85	16,8
Suecia	1991	6,4
Bulgaria	1990s	14,0
Hungría	1991-95	10,0
Israel	1977-83	30,0
México	1990s	20,0p
Argentina	1980-82	55,3
Argentina	1989-90	13,0
Brasil	1994-95	5-10,0
Chile	1981-83	41,2
Uruguay	1981-84	24,2
Venezuela	1994-95	18,0
Turquía	1982-85	2,5
Finlandia	1991-94	8,4
Corea	1997-	60,0p
Indonesa	1997-	80,0p
Tailandia	1997-	45,0p
Malasia	1997-	45,0p

p= datos preliminares

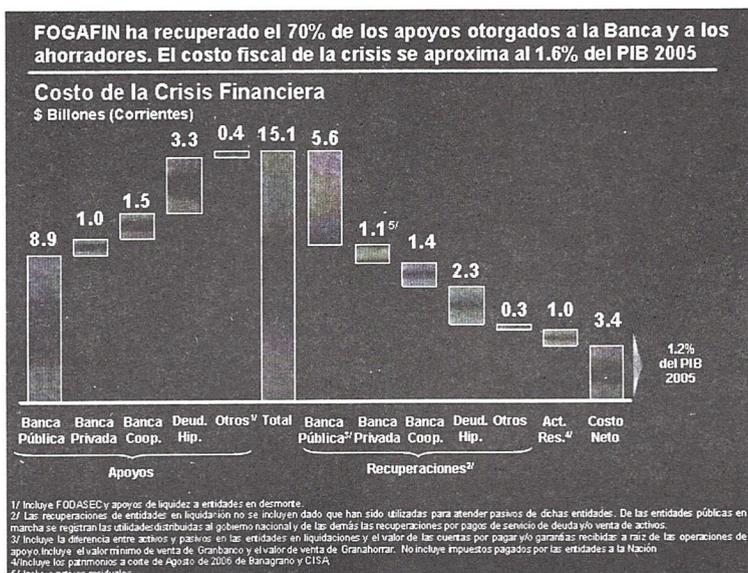
Nota: Incluye todas las instituciones depositarias; los costos son de gobiernos y depositarios.
Fuente: Caprio and Klingebiel, 1999. Lindaren, García, y Saal, 1996. Rojas-Suárez y Weisbrod, 1996. Wall Street Journal, 22 de octubre de 1998 y 27 de julio de 1999; Standard and Poor's, varios años.

Cerca del 90% de los costos de la Crisis Financiera fueron absorbidos por los procesos de saneamiento y capitalización de la banca pública. Lo que en esta materia se ha hecho en los dos últimos años realmente no tiene precedentes.

Asumimos con decisión el reto de liquidar la Caja Agraria, poniéndole fin, así, a 25 años de titubeos. Así mismo, se dispuso una absorción ordenada de negocios del BCH por parte de Granahorrar, dando por terminado uno de los casos más deplorables de desmanejo administrativo y financiero: en efecto, se convirtió en un banco inviable, que al igual que la Caja Agraria perdía más de mil millones de pesos diarios.

El Banco Cafetero absorbió también ordenadamente los negocios del Banco del Estado, y es el propósito del Gobierno privatizar los bancos Granahorrar y Cafetero, manteniendo en la órbita oficial solamente el Banco Agrario".

En octubre de 2006, FOGAFÍN publicó el cuadro que a continuación se transcribe en el que puede observarse cómo el costo fiscal del manejo de la crisis financiera resultó inclusive inferior al estimado, pues apenas asciende a 1.2% del PIB a octubre del 2006, y tenderá, inclusive, a bajar aún más, cuando se acaben de realizar los activos cuya titularidad mantiene el Estado.



Estas cifras ya habían sido anticipadas por otros estudiosos, tales como Hernán Piñeros, del Banco de la República en su documento «La crisis financiera de los noventas: sus costos y recuperaciones» (julio 8 de 2005).

Es difícil encontrar en la historia financiera reciente un ejemplo como éste en el que se desactivó una crisis financiera potencialmente de incalculable magnitud; se le evitó a la economía y a la sociedad en su conjunto los traumatismos que habría tenido un colapso financiero generalizado; y todo ello con un costo fiscal tan bajo como lo acreditan las cifras oficiales del FOGAFÍN que se acaban de transcribir.

Este libro es el resultado de conversaciones y documentos intercambiados con el Doctor Antonio José Núñez, distinguido jurista especializado en temas de derecho financiero. A él le agradezco inmensamente su colaboración.

Agradecimiento que por supuesto se hace extensivo a todo el equipo de mis colaboradores durante aquellos difíciles tiempos de 1998 al 2000, quienes, ya sea en el Ministerio de Hacienda, en la Superintendencia Bancaria, en el FOGAFÍN o en el Banco de la República, contribuyeron con sus luces y dedicación a hacerle frente a lo que hubiera podido ser la crisis financiera de mayores proporciones en el siglo XX.

Gracias a ellos y al equipo que se conformó en aquel entonces logramos desactivar aquella monumental crisis a tiempo, preservando los intereses de los ahorradores y cuentahabientes, y ante todo, la fe pública y el funcionamiento adecuado del sistema de pagos en la economía.

JUAN CAMILO RESTREPO

Capítulo 1.

Antecedentes de la Crisis Financiera

1. ¿Por qué ocurrió la Crisis? Antecedentes nacionales e internacionales remotos y próximos.

a. Antecedentes remotos.- Crisis de los treinta y los cincuenta

§1 ¿Cómo evolucionó en sus orígenes la constitución de bancos en Colombia?

Aunque no es éste el lugar para una revisión detallada de la historia del Derecho Bancario colombiano, es útil hacer una breve reseña de la forma como evolucionó la normatividad en lo que se refiere a los requerimientos para constituir bancos en nuestro país.

En los inicios de la República la actividad crediticia estaba sujeta a grandes restricciones derivadas de la prohibición del cobro de intereses, que se remontaba a Santo Tomás de Aquino. Una importante fuente de financiación para los particulares era la Iglesia, la cual se fondeaba mediante la redención de censos (contratos de garantía) sobre sus extensas propiedades raíces. Sin embargo este rol pasó a los particulares con los gobiernos radicales de mediados del siglo XIX y la desamortización de los bienes de manos muertas.

Una de las primeras acciones de la Regeneración de Núñez y Caro fue el someter a los bancos a un régimen que, aunque a nuestros ojos parecería sumamente laxo, era en realidad más estricto que lo visto hasta entonces. En virtud de la Ley 57 de 1887 los bancos requerían de autorización estatal para poder constituirse bajo la forma de sociedades anónimas, y el Estado podía proceder a su disolución y liquidación si contravenían las disposiciones legales. Sin embargo, las crisis políticas de finales del siglo que culminaron con la apocalíptica Guerra de los Mil Días (1898-1901) no permitieron que este tipo de normatividad produjera sus efectos (aunque existían muchos bancos, sobre todo regionales, eran en general pequeños

e informales en su actuar), y tras el fracaso de iniciativas tales como la de Reyes de fomentar la banca hipotecaria (Ley 24 de 1905), se resolvió volver al estado anterior, con bancos sin restricciones ni de forma de funcionamiento ni de negocios en los que podían participar (Ley 51 de 1918).

§2 ¿Qué fue la Misión Kemmerer y cuáles fueron sus resultados desde la perspectiva financiera?

Tras los dos decenios iniciales del siglo XX la economía se recuperó lentamente de la catástrofe de 1898-1901 y volvió a crecer. El gobierno del General Pedro Nel Ospina concluyó que era el momento de darle una estructura normativa al país que estaba haciendo irrupción en la modernidad y para ello, en ejercicio de las facultades conferidas por la Ley 60 de 1922, contrató una misión técnica encabezada por Edwin Walter Kemmerer (1875-1945). Kemmerer era un economista, profesor de las universidades de Cornell y Princeton, quien además de Colombia asesoró a diversos gobiernos, tales como los de Bolivia, Chile, Ecuador, Filipinas, Guatemala, México y Perú. La Misión incluía 4 expertos americanos además de Kemmerer. Esta Misión propuso en Colombia las leyes mediante las cuales se creó el Banco de la República (Ley 25 de 1923), la orgánica del presupuesto (Ley 34 de 1923), la que fijó pautas para el recaudo de rentas nacionales (Ley 36 de 1923), la que creó la Contraloría General de la República (Ley 42 de 1923), la que reguló los establecimientos bancarios (Ley 45 de 1923) y la que reguló los instrumentos negociables (Ley 46 de 1923), entre otras. No puede ignorarse su importancia, puesto que algunas de sus disposiciones estuvieron vigentes hasta la Constitución de 1991

La Ley 45 de 1923 permitió que los bancos, además de su actividad comercial corriente, contaran con secciones hipotecarias y fiduciarias, lo cual trajo a Colombia el modelo bancario estadounidense, el cual se mantuvo durante muchos años.

Poco tiempo después se creó el Banco Agrícola Hipotecario (Ley 68 de 1924) que se financiaría con bonos (cédulas hipotecarias) emitidos en el exterior para otorgar créditos domésticos para actividades de construcción, aunque no necesariamente de vivienda sino para usos productivos. No debe sorprender que una institución como ésta fuera extremadamente vulnerable al riesgo cambiario, y que finalmente cayera abatida por la

crisis de 1929. Eventualmente el rol sería asumido por el Banco Central Hipotecario, creado mediante Ley 57 de 1931 y desaparecido a raíz de la Crisis Financiera de 1998-1999.

§3 ¿En qué consistió la crisis del Banco Pedro A. López?

En julio de 1923, cuando la Misión Kemmerer todavía estaba en el país, se produjo una "corrida" en el Banco López, uno de los más importantes del país, de propiedad de la familia de Pedro Aquilino López, padre del que luego sería el Presidente Alfonso López Pumarejo. La Casa Comercial Pedro A. López, de los mismos dueños y que contaba con estrechos vínculos con el Banco, enfrentaba una situación calamitosa, debida a la caída del precio del café en los mercados internacionales. Los ahorradores se presentaron a las oficinas del Banco para retirar sus ahorros, con lo cual éste tuvo que cerrar sus puertas, a pesar del apoyo del Gobierno (que, para dar liquidez y ayudar a la devolución de los depósitos, compró el edificio del Banco, en el cual funciona actualmente el Ministerio de Agricultura) y por el Banco de la República, recién creado y abierto antes de lo previsto específicamente para enfrentar esta crisis, que amenazó con extenderse a otros bancos, tales como el de Bogotá.

Para dar tiempo al Banco de la República para comenzar a funcionar, el Gobierno decretó una moratoria bancaria en virtud de la cual todos los bancos cerraron puertas durante el miércoles 18 y el jueves 19 de julio de 1923. La crisis del Banco López fue la prueba de fuego del recién creado Banco de la República (creado a imagen y semejanza de la Reserva Federal americana cuyo origen se remonta a 1914), y sirvió para que las innovaciones de la Misión Kemmerer (entre las cuales se incluía la Superintendencia Bancaria) fueran acogidas por parte de sectores que inicialmente recelaban de ellas.

En este caso se demostró que la acción decisiva del Gobierno y el Banco Central podían impedir que los problemas de liquidez de un banco, aún uno grande, se contagiaran a otros y terminaran generando una crisis sistémica.

§4 ¿En qué consistió el auge financiero de "los locos años veintes"?

Una de las razones por las que el Gobierno Ospina Vásquez (1922-1926) atribuyó tanta importancia a dotar al país de un marco legal adecuado en

materia financiera y administrativa fue que a esa Administración le correspondió recibir, administrar y gastar los US\$25.000.000, Colombia por haber provocado la secesión de Panamá en 1903. Aunque la suma parezca mínima para las que hoy estamos acostumbrados, en esa época era algo nunca visto en Colombia. De estos recursos el país dedicó una parte importante a ponerse al día en materia de obras públicas y se iniciaron diversas actividades productivas por actores tanto estatales como particulares, generalmente con recurso al crédito. Fue la época de la "prosperidad al debe", denominación que realmente suena más siniestra de lo que se justifica, pues simplemente correspondía a la visión del Ministro de Hacienda Esteban Jaramillo, de que el crédito era indispensable para alcanzar la prosperidad siempre y cuando los recursos se invirtieran con orden y planeación (cosa que no siempre aconteció, lo que entre otras cosas generó el retiro del Dr. Jaramillo del Gobierno Abadía Méndez), y que mientras la economía creciera más que la deuda no había problema en endeudarse. Esta visión ha sido recurrente en la historia, y fue muy generalizada en el decenio de los setentas, cuando el auge de los llamados "petrodólares" culminó con los shocks petroleros de 1979 y eventualmente con la crisis de la deuda de 1982.

En todo caso, el auge del endeudamiento en un contexto de patrón oro (en que el peso estaba atado al oro de modo tal que el país debía, teóricamente, poder convertir toda la moneda en circulación en metal precioso) condujo a un incremento del circulante y por lo tanto a una inflación que tuvo mucho que ver con el deterioro del clima político y social que dio al traste con la República Conservadora y propició el regreso al poder de los liberales en 1930, tras medio siglo fuera de él.

§5 ¿Cómo afectó el crash de la Bolsa de Nueva York de 1929 al sistema financiero colombiano?

El *crash* de la Bolsa de Nueva York de octubre de 1929 dio inicio a la Gran Depresión, la mayor crisis económica del siglo XX. Cuando comenzó la crisis la economía colombiana ya venía recalentándose de años atrás y desde 1928 tenía dificultades en el pago de la deuda. Luego, la situación empeoró. Las cotizaciones de los bonos colombianos se desplomaron. El precio del café cayó en un tercio. El mercado bursátil colombiano, que

venía en auge, igualmente se frenó y tras varios años de crecimiento excepcional, en 1930 y 1931 la economía se contrajo, situación que no volvería a verse hasta las profundidades de la Crisis a que este libro se refiere. La banca colombiana, que había canalizado importantes recursos de crédito durante el decenio anterior, colapsó al cerrarse los fondos del exterior, los depósitos del público y eventualmente los cupos de redescuento del Banco de la República.

Vino entonces una segunda Misión Kemmerer, cuyas propuestas fueron más modestas que las adoptadas en la primera (en realidad sólo consistieron en algunas correcciones a las leyes de 1923, resultado de la primera Misión). Pero los problemas persistieron por varios años más. El primer paso para superar la crisis de 1929 fue eliminar el patrón oro y la convertibilidad del peso, y pasar al control cambiario. El segundo, fue la creación de instituciones financieras por parte del Estado para apoyar a los sectores económicos en mayores dificultades (el sector agropecuario y la industria de la construcción): la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero y el Banco Central Hipotecario. Finalmente el Gobierno dio diversas ayudas a los deudores morosos, en forma de prórrogas forzosas a los vencimientos de los créditos y de medidas de apoyo a los bancos para que no quebraran (depósitos sin interés con dineros del gobierno). El gobierno tomó los activos improductivos de los bancos hipotecarios y los trasladó al Banco Agrícola Hipotecario, con lo cual les limpió los balances, aunque aún así en 1932 los bancos colombianos castigaron su capital y reservas en un 40%. En estas acciones es posible ver antecedentes de las medidas adoptadas por el Gobierno mediante el Decreto 2331 de 1998, de la línea de crédito de capitalización de FOGAFÍN regulada mediante la Resolución 6 de 1999 e incluso del traslado de los activos improductivos de los bancos intervenidos por el Gobierno a CISA.

El Gobierno igualmente decretó la moratoria en el pago de los bonos en manos de tenedores extranjeros, medida que muchos otros países adoptaron en la misma época. Esta es una diferencia importante entre la crisis de 1929 y las de 1982 y 1999. En la primera los tenedores de bonos extranjeros asumieron una parte muy importante de los costos (tal como ocurrió con Argentina en 2001), mientras que en las últimas, tales tenedores estuvieron ausentes y la totalidad del costo de la crisis la asumieron los ahorradores, los bancos y la sociedad representada por el Gobierno. Es

importante resaltar que después de la moratoria de 1932 Colombia honraría escrupulosamente sus obligaciones con el exterior, y que no seguiría el ejemplo de países grandes como Brasil y México, que repudiaron las suyas cincuenta años más tarde.

§6 ¿En qué consistió la crisis financiera de 1956-1958?

Superada la crisis financiera de 1929, a partir de 1932 el sector financiero perdió representatividad en la economía, la cual sólo readquiriría en los cincuentas. Los años treinta y cuarentas fueron de recuperación y la primera mitad de los cincuentas fue un período de auge, montado sobre una bonanza cafetera que concluyó aparatosamente en 1956, cuando los precios cayeron, para no volver a subir sino diez años después. El auge cafetero coincidió con cambios en el régimen cambiario y de banca central (en 1951) que facilitaron la actividad importadora, principalmente destinada a actividades productivas, financiada con créditos en el exterior. Ante la caída del precio del café, el país vio reducidas sus reservas internacionales, con lo cual se dio una presión considerable sobre la tasa de cambio oficial, haciendo inevitable una devaluación. Eventualmente el Gobierno tuvo que llegar a un acuerdo con los acreedores extranjeros sobre una refinanciación de los créditos, lo cual efectivamente excluyó a nuestro país de los mercados internacionales hasta la bonanza de los setentas. Aún entonces, la participación de Colombia en tales mercados fue mucho más limitada que la de algunos países vecinos, lo que permitió que la crisis de 1982 fuera más moderada que en aquéllos.

b. Antecedentes próximos.- Crisis de los ochentas

§7 ¿Cómo evolucionó el sistema financiero colombiano entre la década de los treinta y la de los ochentas?

El sector financiero creció con el país en este período. Fue ésta una época de profunda intervención del Estado en el sector, el cual se procuró que sirviera al desarrollo del país antes que a los meros intereses de los banqueros. El Estado, sobre todo a partir de 1950, utilizó los bancos para canalizar recursos de crédito a sectores estratégicos mediante los cupos de redescuento con que éstos contaban en el Banco de la República y les impuso la obligación de contribuir a proyectos de importancia social

mediante la fijación de inversiones obligatorias con destinación específica, que los bancos debían realizar aunque no fueran muy rentables.

Progresivamente las autoridades propendieron por la especialización de la actividad financiera, mediante la creación de intermediarios especializados, tales como las corporaciones financieras (Decreto 2369 de 1960), que orientaban el ahorro a créditos de largo plazo e inversiones en empresas manufactureras, agropecuarias o mineras, o las corporaciones de ahorro y vivienda (Decreto 678 de 1972) que facilitaban crédito de largo plazo para constructores y compradores de vivienda.

Ante la proliferación de regulaciones restrictivas (a las ya mencionadas cabe añadir los rigurosos controles sobre las tasas de interés y las restricciones a la inversión externa en el sector adoptadas por la Ley 55 de 1975), aparecieron intermediarios irregulares (no previstos en las leyes existentes) que gobiernos sucesivos fueron legalizando al percatarse de su existencia, tales como las compañías de financiamiento comercial y los organismos cooperativos de grado superior de carácter financiero.

Esto tuvo como consecuencia que al finalizar la década de los setentas hubiera numerosas clases de intermediarios financieros, muchas de las cuales aglomeraban a empresas mal capitalizadas y poco tecnificadas, y por lo tanto vulnerables a las convulsiones del decenio siguiente.

Paralelamente con el crecimiento del sector financiero creció el sector bursátil: en la década de los sesentas el mercado de renta variable era sumamente activo y, como proporción de la economía, era mucho más importante que hoy. La interacción entre los mercados financiero y bursátil, en un contexto de fallas de supervisión, sirvió de caldo de cultivo para la crisis de 1982, como veremos.

§8 ¿Cómo afectaron las bonanzas de los setentas a la economía colombiana?

Los años setentas conocieron varias bonanzas que moldearon el desarrollo de la economía nacional. La primera, y más importante, fue la bonanza cafetera de la segunda mitad del decenio. Iniciada en 1975 como resultado de heladas que afectaron los cultivos de Brasil, se prolongó hasta principios de los ochentas, pero los buenos precios no pudieron sostenerse a pesar

de los esfuerzos colombianos en el seno de la Organización Internacional del Café. La segunda fue la de las exportaciones no tradicionales, puesto que los esfuerzos que el Estado venía realizando desde la creación del IFI en 1940 para promover la actividad manufacturera, agropecuaria y minera comenzaron a dar frutos en los setentas. La tercera se refiere a las exportaciones ilegales, tales como la marihuana, que tuvo una bonanza a principios del decenio.

El ingreso masivo de divisas a Colombia provocó una apreciación del peso que se expresó mediante un importante aumento de las importaciones, la cual se sostuvo entre 1979 (cuando ha debido suspenderse debido al *shock* petrolero) y 1982 mediante un aumento masivo de la deuda pública. Es dudoso que las bonanzas de los setentas hayan contribuido significativamente a consolidar el sector financiero colombiano, ya que gran parte de los dineros canalizados a través del sector se desviaron hacia actividades especulativas que luego se describirán, y que germinaron en gran medida a resultas de la liberalización de las regulaciones aplicables al sector, adoptada en 1980. Entre 1931 y 1951 el sector financiero (que era esencialmente bancario) era pequeño, frágil y altamente dependiente de medidas gubernamentales de fomento. Entre 1951 y 1980 el sector estuvo sometido a importantes restricciones de toda clase. Muchas de éstas, en la fase final del auge, fueron suprimidas, lo cual favoreció a los agentes más propensos al riesgo y desarticuló el sistema.

§9 ¿En que consistieron los petrodólares?

El período comprendido entre 1945 y 1973 fue de crecimiento económico en la mayor parte de los países, época que los franceses llamaron "Los Treinta Gloriosos". Los países devastados por la Segunda Guerra Mundial resurgieron de sus cenizas y muchos países pobres (como los llamados Tigres Asiáticos, Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán) sentaron las bases de su futuro poderío. Gran parte del mundo había caído tras la Cortina de Hierro y luchaba por instaurar la economía socialista, con lo cual el grado de competencia en los mercados internacionales era mucho menor que hoy en día. Colombia también se benefició: entre 1950 y 1970 el producto interno bruto en pesos constantes creció en más del 160% (el PIB per cápita creció menos del 50% debido al importante aumento en la población en el mismo período).

Sin embargo, era claro que bajo esta bonanza subyacían serías debilidades. Una de ellas era que la economía mundial estaba montada sobre el petróleo. Los países industrializados en general consumían mucho más petróleo del que producían, los países sin reservas importantes de petróleo dependían del éxito en las economías industriales para poder vender sus propios productos y había una minoría de países productores de petróleo que, en 1973, se dieron cuenta de su poder sobre los demás. En ese año tuvo lugar la cuarta guerra árabe-israelí, conocida como la Guerra de Yom Kippur o Guerra del Ramadán, que concluyó con la derrota de los árabes. Una de las consecuencias fue un embargo petrolero decretado por los países miembros de la OPEP que hizo subir el precio del petróleo, lo cual ocasionó problemas importantes en varios países. En particular, forzó a Estados Unidos a cambiar las reglas sobre convertibilidad del dólar y afectó el funcionamiento de instituciones tales como el Fondo Monetario Internacional. Los países de la OPEP recibieron enormes ingresos al vender su producto a un precio alto, dineros que sus economías, en general preindustriales, no estaban en capacidad de absorber. Estos dineros, denominados petrodólares, fueron la base de la crisis de la deuda de 1982, como ahora veremos.

§10 ¿Cómo afectaron los petrodólares y la situación de Oriente Medio al sistema financiero mundial?

Los petrodólares fueron depositados en bancos internacionales que procedieron a prestarlos de modo muy agresivo, en particular a países en vías de desarrollo, tales como México, Brasil, Turquía y Filipinas. Como las economías de estos países crecían a buen ritmo, muchos gobiernos vieron los dineros provenientes de créditos de petrodólares como un modo de generar desarrollo sin depender de inversionistas extranjeros a quienes en el clima político de la época no se veía de modo favorable (en este contexto fue cuando entre nosotros se colombianizó la banca mediante la Ley 55 de 1975), lo mismo que a los organismos multilaterales de crédito, a quienes se condenaba en razón de la condicionalidad de sus créditos y su influencia en bruscas devaluaciones como medida de ajuste (esto no era propio sólo de la izquierda: el propio Presidente Carlos Lleras Restrepo tuvo fuertes enfrentamientos con el Fondo Monetario Internacional durante su mandato).

Como cabe suponer, una parte muy importante de estos créditos fue malgastada y no generó desarrollo económico sino burbujas especulativas que promovieron el consumo suntuario en vez del incremento en la producción. Colombia se unió tardíamente a esta tendencia (en 1980 la deuda pública era más baja que en 1970), pero en apenas dos años la deuda externa creció muy rápidamente, aunque nuestra situación, aún así, no era tan crítica como la de Argentina, Brasil, México o Perú.

§11 ¿En que consistió la crisis de la deuda externa y cómo la manejó Estados Unidos de América?

Como vimos, muchos países del tercer mundo, particularmente latinoamericanos, se endeudaron muchísimo entre 1973 y 1982. Evidentemente, esta situación sólo era sostenible si las economías de estos países crecían más rápido que la deuda, lo cual suponía que la demanda de los productos de exportación de esos países debía crecer a un ritmo similar. Sin embargo a principios de los ochentas se vieron atrapados en lo que se conoció como la "tijera", consistente en que a medida que las tasas de interés aumentaban (por la presión que la Reserva Federal aplicaba para controlar la inflación de los Estados Unidos), los precios de los productos primarios caían como consecuencia de la recesión que se extendía en los mercados consumidores (Estados Unidos y Europa). Es decir que a medida que la deuda se hacía más costosa (por la subida de las tasas de interés) los ingresos para pagarla disminuían. La situación se vio agravada con la caída del Sha de Irán en 1979, lo cual produjo un segundo shock petrolero que la economía mundial no pudo enfrentar, lo que precipitó la recesión ya mencionada.

La situación era insostenible cuando se desató la crisis de la deuda externa en agosto de 1982. El Ministro de Hacienda de México Jesús Silva Herzog declaró que ese país no estaba en condiciones de seguir sirviendo su deuda. Varios países más siguieron este ejemplo y declararon moratorias. Los principales bancos de Estados Unidos (el mayor prestamista) enfrentaban un riesgo muy real de que su patrimonio fuera barrido si tenían que castigar la deuda de los países morosos. Habían prestado imprudentemente bajo el supuesto de que los países

no se quebraban y no veían forma de cobrar sus acreencias. Las autoridades de los Estados Unidos dictaron normas contables especiales, que permitían considerar vigente un crédito en mora siempre que hubiera negociaciones en curso entre el banco y el deudor, o como parte de un crédito sindicado, o de negociaciones con el Fondo Monetario Internacional. De especial interés es que estas normas distinguían entre los países, dependiendo de la cercanía que se percibiera entre sus gobiernos y el de Estados Unidos. Países estratégicamente importantes (como México, Turquía o Filipinas) fueron considerados como buenos deudores a pesar de sus incumplimientos, mientras que países de menor importancia y con gobiernos hostiles (como Perú o Nicaragua) fueron puestos en la lista negra.

Eventualmente los mercados de capitales internacionales se cerrarían para los países del tercer mundo, que sólo volverían a ellos en el decenio siguiente. Colombia, que también fue afectada por la crisis de la deuda (unida a una severa crisis financiera, como veremos), se sostuvo durante los ochentas mediante préstamos integrados o sindicados, generalmente destinados a proyectos concretos (interconexión eléctrica, telecomunicaciones, explotación de minerales, etc.) y con garantía de la Nación.

§12 ¿En qué contexto se sembró la crisis de 1982-1986?

Una paradoja lamentable en los setentas y primeros ochentas es que existía una normatividad restrictiva, pero en algunos momentos con supervisión más bien laxa. No había entre los ahorradores una noción clara de riesgo, porque no había habido una crisis financiera en casi cincuenta años (la de 1956 no afectó a las entidades financieras internamente sino su capacidad de endeudarse en el exterior, y las pocas quiebras bancarias que se dieron en este período se concentraron en entidades periféricas como el Banco Bananero del Magdalena y el Banco Comercial de Barranquilla). Muchos invertían en cualquier opción que les ofreciera mayor rentabilidad sin tener en cuenta los riesgos. El mercado estaba considerablemente desintermediado, y había diversos vehículos de inversión que competían con los bancos comerciales, en un claro ejemplo de arbitraje regulatorio.

§13 ¿Cómo reaccionó el Gobierno ante las situaciones de diversos grupos financieros (Correa, Mosquera, Michelsen) que desembocaron en la crisis financiera de 1982?

Ya a mediados de 1982 la Superintendencia Bancaria intervino a intermediarios financieros que hacían parte del llamado "Grupo Correa", controlado por Félix Correa Maya y centrado en el Banco Nacional, aunque la entidad que primero atrajo la atención de las autoridades fue la Financiera Furatena. Diversas medidas de apoyo adoptadas por el Gobierno para irrigar liquidez al sistema financiero no fueron suficientes para conjurar la crisis, que se extendió a otros grupos económicos tales como el "Grupo Mosquera" (propietario del Banco del Estado). Por este motivo el Gobierno Betancur debió declarar la emergencia económica. Este es un paralelismo interesante entre la crisis de 1982 y la de 1998: el gobierno apenas iniciado se encuentra con una crisis desatada, incubada en la administración anterior y tras aplicar los medios a su disposición encuentra que es necesario acudir a medidas de excepción, por lo cual declara el estado de emergencia y dicta en el mismo mes (en octubre) un decreto de gran importancia para enfrentar la crisis: en 1982 el Decreto 2920 y en 1998 el Decreto 2331.

Por fuera de esta coincidencia, el manejo que las autoridades dieron a las dos crisis, la de 1982 y 1998, fue bien disímil. En 1982 la Junta Monetaria autorizó al Banco de la República para que abriera cupos de crédito de emergencia para sectores de la producción y de servicios afectados por la recesión, así como para las empresas ubicadas en zonas de frontera, para los Ferrocarriles Nacionales y para el sector eléctrico, entre otros. La Junta igualmente creó dos fondos de capitalización, uno para las empresas del sector real y otro para las entidades financieras. Es decir que los recursos no se concentraron exclusivamente en limpiar los balances de los bancos y en capitalizarlos cuando fueran realmente viables, sino en rescatar a empresas del sector real afectadas por la crisis. Lo mismo ocurrió con el trato preferencial que muchas empresas consiguieron para convertir a pesos sus obligaciones en divisas, en condiciones sumamente favorables. Más adelante veremos que la filosofía en 1998 fue muy otra.

Después de adoptadas estas medidas apareció lo peor: la crisis del Grupo Grancolombiano. El Banco de Colombia, el más grande del país, el núcleo

del Grupo, se había convertido en el corazón de una gigantesca operación de captaciones del público destinadas a invertir en el sector real, con el propósito de consolidar un conglomerado que controlara tanto la industria como la banca. Si bien diversas irregularidades en las operaciones de los Fondos Bolivariano y Grancolombiano atrajeron la atención de las autoridades desde mucho atrás, sólo a fines de 1983 vino a verse cuán profundamente comprometido estaba el propio Banco de Colombia. No hubo en 1998 situación equivalente: ninguno de los bancos grandes tuvo dificultades para superar la crisis, y las únicas afectadas fueron entidades pequeñas muchas veces dedicadas a operaciones de altísimo riesgo, colindantes a veces con la ilegalidad. En 1984 el sistema financiero estuvo cerca de verse engullido por una crisis sistémica que irradió del Banco de Colombia al resto de los intermediarios. La calidad de la cartera se deterioró excepcionalmente y en junio de 1985 la cartera mala representaba el 6% del PIB, o poco menos de una cuarta parte de la cartera total. Se echó entonces de ver la falta de una autoridad cuya función fuera, en situaciones de crisis, ocuparse de canalizar recursos a los intermediarios en problemas y supervisar el uso de tales recursos, lo cual dio lugar a la creación de FOGAFÍN. La verdad es que la crisis financiera no se solucionó antes de que terminara la Administración Betancur.

§14 ¿Cuál fue el alcance del Decreto 2920 de 1982?

El 8 de octubre de 1982 el Presidente de la República declaró el estado de emergencia económica (Decreto 2919). Fue apenas la segunda vez que se utilizaba el artículo 122 de la Constitución derogada, incorporado a la misma en la reforma constitucional de 1968, antecedente directo de nuestro artículo 215. En la misma fecha expidió el Decreto 2920, "*por el cual se dictan normas para asegurar la confianza del público en el sector financiero colombiano*", el cual hizo muchas cosas a la vez.

Primeramente dispuso que los administradores de las instituciones financieras debían obrar no sólo dentro del marco de la ley, "*sino dentro del principio de la buena fe y de servicio a los intereses sociales*", razones por las cuales debían abstenerse de ciertas conductas (artículo 1º). Si una institución financiera mostraba pérdidas de liquidez extremas que no pudiera remediar con el acceso a los recursos del Banco de la

República, así no hubiera tenido prácticas inseguras ni habido mala fe de los administradores, sería objeto de vigilancia especial de la autoridad de inspección, vigilancia y control o toma de posesión para administrar o liquidar. El Decreto reguló extensamente la nacionalización de instituciones financieras, que puede darse por decisión del Presidente de la República cuando ello, a su juicio, resulte necesario (artículos 4° a 17). Y creó diversos tipos penales de carácter financiero, tales como la captación masiva y habitual (artículo 18 a 23).

Se trataba de un marco de emergencia para dotar al gobierno de facultades suficientes para enfrentar una calamidad ya desencadenada, el cual hizo uso de ellas liberalmente. El conocimiento que tenían los intermediarios financieros de las amplias facultades del Estado ciertamente debe haber inhibido a algunos administradores de realizar operaciones discutibles. Sin embargo, la infraestructura institucional era precaria. En particular el procedimiento de nacionalización era excepcionalmente difícil de llevar a cabo por cuanto todas las actuaciones importantes requerían de decisión del Presidente de la República. La contrapartida de la prominencia presidencial era un papel extremadamente subalterno de la Superintendencia Bancaria, lo cual ciertamente le quitó operatividad al esquema.

§15 ¿En qué consisten los seguros de depósito?

Las corridas de depósitos bancarios han sido una realidad desde hace varios siglos. La diferencia entre el término en el que los depositantes pueden retirar sus ahorros (normalmente a la vista o a corto plazo) y el que los deudores tienen para pagar sus créditos (que puede ser de muchos años) hizo que los bancos fueran especialmente frágiles ante los pánicos colectivos. Entre las reformas financieras que la Administración Roosevelt propuso para prevenir la nueva ocurrencia de hechos como los que dieron lugar a la Gran Depresión estuvo la creación de la Compañía Federal de Seguro de Depósito (Federal Deposit Insurance Company- FDIC), adoptada mediante la Ley Glass-Steagall de 1933. La FDIC administraba un seguro de depósito que protegía los depósitos bancarios (en bancos del orden federal) de personas naturales hasta un cierto monto, ante la insolvencia del banco. Se esperaba que, ante la garantía estatal de sus depósitos, los

ciudadanos corrientes tuvieran más confianza en los bancos y no se apresuraran a retirarlos ante meros rumores.

Aunque la lógica era clara, hubo igualmente críticos que opinaron que el seguro de depósito realmente aumentaba el riesgo de que los bancos entraran en situaciones de insolvencia al aumentar el riesgo moral de parte de los banqueros. En efecto, al encontrarse cubiertos por el seguro de depósito, los ciudadanos corrientes dejarían de evaluar de manera detallada el perfil de riesgo de los bancos en que consignaran sus ahorros, puesto que supondrían que en todo caso el Estado respondería ante una situación apretada. Los banqueros, al verse liberados de la necesidad de mantener un bajo perfil de riesgo por la falta de evaluación de los ahorradores, entenderían que lo más rentable sería dedicarse a operaciones de alto riesgo, puesto que un resultado favorable beneficiaría al banco (y por lo tanto a sus administradores y accionistas), mientras que uno desfavorable sería por cuenta del seguro de depósito y por lo tanto del Estado.

§16 ¿Por qué se creó FOGAFÍN?

Los organismos multilaterales, ante la crisis financiera, recomendaron que los países establecieran seguros de depósito y fondos encargados de administrarlos. Unos pocos países de la región crearon fondos para este propósito, similares al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras-FOGAFIN (creado por la Ley 117 de 1985). No muchos países siguieron esta recomendación, puesto que la mayoría de fondos de garantía de depósitos fueron creados en los noventa (tal fue el caso en Argentina, Ecuador, El Salvador, México y Perú). Sin embargo, en 1985 Venezuela creó el Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria (FOGADE).

Dentro de su primer año de vida FOGAFÍN debió intervenir para salvar al Banco de Colombia (con la novedosa figura del capital garantía y de las llamadas "operaciones acordeón", en las que el capital de los socios se reducía a la mínima expresión para que el Fondo adquiriera la propiedad accionaria y luego capitalizara al banco sin favorecer a particulares) y a las compañías de financiamiento comercial Granfinanciera y Pronta. Igualmente tuvo que intervenir en la capitalización del Banco Tequendama y el Banco de los Trabajadores. Con el tiempo se vio que FOGAFÍN no

sólo serviría para gerenciar el seguro de depósito, sino que sería una especie de secretaría técnica del gobierno nacional cuando un banco o el sistema financiero se encontraran en dificultades.

Es interesante evaluar si la existencia de FOGAFÍN podría haber contribuido a la Crisis Financiera de 1998, puesto que es evidente que muchos ahorradores no evaluaron los riesgos que afectaban a sus depósitos. No parece que éste haya sido el caso, aunque la considerable intervención estatal en las instituciones financieras más afectadas (los bancos públicos, las instituciones cooperativas y el sector de crédito hipotecario) puede haber disuadido a los ahorradores de revisar en detalle las circunstancias de cada una de ellas.

§17 ¿Tuvieron otros países crisis financieras en los ochentas?

Varios otros países latinoamericanos tuvieron crisis financieras más o menos simultáneamente con la colombiana, al igual que en 1998.

El primero fue Argentina, que experimentó los primeros efectos del segundo shock petrolero entre 1980 y 1982. En 1981 Chile entró en crisis, y en 1982 Ecuador, Uruguay y Venezuela hicieron lo propio. Varios países extracontinentales conocieron crisis en este período, tales como España, Filipinas, Malasia y Tailandia. Evidentemente el conjunto de razones que dieron lugar a la crisis financiera (un shock externo, la revalorización de las monedas domésticas, medidas de liberalización regulatoria acompañadas de insuficiencias en supervisión y control y crisis políticas, entre otras) estuvo presente en mayor o menor grado en muchos países.

§18 ¿Qué lecciones quedaron de la crisis financiera de los ochentas y del manejo que le dieron los gobiernos de la época?

La crisis financiera de 1982 marcó en gran medida la Administración Betancur, como habría de marcar la de 1998 a la Administración Pastrana. Al igual que en esta última, la primera fue provocada en gran medida por un shock externo (la subida de las tasas de interés en divisas y la recesión de los países desarrollados derivada del aumento del precio del petróleo) que hizo impacto sobre un sistema financiero desencuadrado debido a

la proliferación de intermediarios "de garaje", con quienes incluso los bancos más respetados intentaron competir en cuanto a la creatividad y riesgo de sus iniciativas de negocios, en un contexto de conatos de desregulación con graves deficiencias de supervisión y control. La administración que tomó posesión en agosto de 1982 se encontró con una situación que ya se salía de control, pero no contaba con las herramientas ni jurídicas ni conceptuales para enfrentarla. Hay que recordar que en más de 50 años no se había presentado una situación equivalente.

Desde esta perspectiva debe elogiarse la rapidez con la que se tomó la decisión de declarar el estado de emergencia y la de adoptar las disposiciones básicas para dotar al gobierno de herramientas para poder enfrentar la crisis y castigar a los principales causantes, o a quienes se lucraron de ella. Por supuesto que muchas de estas medidas hoy nos parecerían demasiado engorrosas en cuanto a su implementación, pero tales juicios no deslegitiman los criterios de quienes en su momento las propusieron y adoptaron.

La creación de FOGAFÍN fue un factor tranquilizante para los ahorradores y las medidas drásticas tomadas frente al grupo financiero más poderoso del país mostraron hasta qué punto el Gobierno estaba comprometido con devolver la transparencia al sistema financiero y la confianza al resto de la economía. Habiendo participado en la Administración Betancur puedo testimoniar sobre lo difíciles que fueron de implementar, y tras enfrentar situaciones semejantes (aunque no de la misma gravedad) en 1998 y 1999, debo expresar mi respeto por quienes entonces así decidieron.

La proliferación de intermediarios especializados, algunos de los cuales, como ya se dijo, surgieron de prácticas más o menos irregulares que el Estado terminaba legalizando cuando ya no podía suprimirlas (un poco como hasta hoy se hace en muchos lugares ante las urbanizaciones piratas), que indudablemente contribuyó a deteriorar el clima moral en la banca tradicional por cuenta del arbitraje regulatorio, ciertamente dio la razón a quienes proponían que se abandonara el sistema de banca especializada y se evolucionara en la dirección de la llamada multibanca. Este es el antecedente mediato de la Ley 45 de 1990, a la que ahora me referiré.

§19 ¿Qué fue el Consenso de Washington y cuál fue su efecto sobre el sistema financiero mundial?

El decenio de los ochentas fue un período de transición en muchos sentidos. En Colombia se vieron los últimos gobiernos con elementos del Frente Nacional y se sembraron las bases para la revolución institucional de la Administración Gaviria, que incluye la Constitución de 1991 y la Ley 45 de 1990, que desmontó el modelo de sistema financiero que había estado vigente por cuarenta años. Situaciones semejantes se dieron en otros países de la región.

Una influencia importante para muchos de estos cambios institucionales fue el llamado Consenso de Washington, concepto creado en 1989 para describir una serie de políticas que en aquella época se encontraban en ascenso. En su versión más corriente estas políticas eran:

- Disciplina fiscal.
- Redireccionamiento del gasto público de subsidios indiscriminados y frecuentemente regresivos hacia el suministro de servicios dirigidos esencialmente a los más pobres, tales como educación y salud básica.
- Ampliación de la base tributaria con reducción de las tasas marginales.
- Determinación por el mercado de las tasas de interés.
- Tasas de cambio competitivas.
- Liberalización de importaciones y reducción de los aranceles.
- Liberalización de la inversión extranjera directa.
- Privatización de las empresas estatales.
- Desregulación, en particular en los servicios públicos y en el sistema financiero.
- Seguridad legal para los derechos de propiedad.

Las administraciones de los noventa promovieron activamente estas iniciativas y la mayoría de ellas se vieron reflejadas en normas constitucionales o legales.

Como puede verse, muchas de las reformas propuestas tendrían como consecuencia un incremento en la competencia entre los intermediarios

financieros y una mayor volatilidad en las variables de las que depende la estabilidad del sistema, particularmente las tasas de interés y el tipo de cambio. Estas situaciones son precisamente las que se dieron en la década de los noventas. Evidentemente, estas medidas también favorecieron la formación de intermediarios de mayor tamaño y permitieron que llegaran a los usuarios del sistema mayor variedad de servicios, a veces a menor costo. Aunque parece que los beneficios de las reformas superaron sus costos, éstos tampoco deben desconocerse.

Medidas semejantes se adoptaron en casi todos los países de la región con resultados semejantes.

c. Preludio de la crisis de los noventas

§20 ¿Qué dispuso la Constitución de 1991 sobre el sector financiero?

La Constitución de 1991 distribuyó la función normativa respecto de la actividad financiera en tres autoridades.

Atribuyó al Congreso Nacional la facultad de: "*Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: (...) Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público*" (artículo 150, numeral 19, literal d).

Al Gobierno correspondió la facultad de: "*Ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público...*", y la de "*ejercer la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro de terceros de acuerdo con la ley*" (artículo 189, numerales 24 y 25).

Y a la Junta Directiva del Banco de la República le asignó el servir como "autoridad crediticia", lo cual incluye ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito (artículos 371 y 372).

El Congreso ejerce su función sobre la actividad financiera mediante leyes marco, mientras que el Gobierno hace lo propio mediante decretos reglamentarios de las leyes marco y mediante la inspección, vigilancia y control sobre las personas que se dediquen a estas actividades. La Junta Directiva del Banco se pronuncia por resoluciones, entre otros medios.

Es importante recalcar que las facultades del Gobierno bajo el actual orden constitucional son mucho menores de lo que eran antes de 1991. Bajo la Constitución derogada, en su reforma de 1968, el Gobierno tenía la facultad de expedir "decretos autónomos", en los que regulaba la materia financiera sin necesidad de ley marco preexistente. Como no había banca central independiente, las facultades que hoy competen a la Junta Directiva del Banco de la República en esa época las compartían distintas autoridades, según lo previsto en la ley y en los reglamentos autónomos.

Gran parte de la normatividad sobre crédito hipotecario mediante el sistema UPAC estaba incluida en estos reglamentos, que luego fueron incorporados por el Gobierno en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, en ejercicio de facultades conferidas por el Congreso en virtud de la ley marco respectiva. Esos decretos eran constitucionales al tiempo de su expedición (al menos en lo que se refiere a las facultades para su expedición), y no dejaron de serlo porque la Constitución de 1991 le hubiera quitado al Presidente de la República la facultad de dictar reglamentos constitucionales autónomos. Hay que tener en cuenta que las competencias para cada acto se determinan según la normatividad vigente al tiempo de su expedición. Por ello, cuando se compilaron los decretos que crearon y regularon el sistema UPAC en el Estatuto Orgánico, no se pensó que en ello hubiera algún vicio por haber perdido el Presidente la competencia de legislar en estas materias. Pero con base en este argumento la Corte Constitucional declaró inexecutable el sistema UPAC.

La Constitución regula algunos aspectos del acceso al crédito de parte de los colombianos, como por ejemplo la obligación del Estado de promover el acceso al crédito de parte de los campesinos (artículo 64) y la posibilidad de que la normatividad sobre crédito agropecuario prevea "*condiciones especiales... teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas*

y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales" (artículo 66). De especial interés para nuestro tema es el artículo 51, a cuyo tenor, *"todos los colombianos tienen derecho a 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"* (negrillas añadidas). Durante la crisis gran parte del debate sobre el sistema UPAC recaería sobre si éste era o no un sistema "adecuado" de financiación a largo plazo, y la Corte Constitucional se pronunciaría sobre cuáles deben ser los atributos de uno de tales sistemas, como veremos. Por ahora es importante resaltar que la norma constitucional no caracteriza cuáles sistemas de financiación de vivienda a largo plazo son "adecuados", ni cuáles son los atributos de tales sistemas. Tratándose de un tema económico, hubiera cabido suponer que las consideraciones técnicas serían de alguna importancia para resolver este punto. Sin embargo, en gran medida fueron las consideraciones políticas las que terminaron prevaleciendo, y eventualmente terminaron posesionándose de la materia.

§21 ¿Qué medidas adoptó la Administración Gaviria sobre el sector financiero?

La relación de la Administración Gaviria con el sector financiero comenzó desde sus mismos inicios. El 18 de diciembre de 1990 el Presidente Gaviria sancionó la Ley 45 de 1990, una de las más importantes sobre la materia. El modelo de sistema financiero colombiano, como ya se vio, suponía que los distintos tipos de instituciones financieras no competían entre sí, sino que sólo lo hacían con las de su propia especie. Cada subsector era como un compartimento estanco en el que se afincaban empresas a veces pequeñas y poco tecnificadas que sin embargo tenían su mercado protegido de competidores más fuertes. La Ley 45 estableció el modelo, que aún prevalece, con varios cambios, de grupos financieros que pueden competir en la mayoría de los negocios a través de vehículos corporativos especializados. Es una hibridación entre la estructura de entidades especializadas, de inspiración norteamericana, y el de la multibanca, en el que los mismos bancos pueden prestar los servicios directamente, de

origen europeo, conocido como el modelo de matriz-filial. La Ley 45 de 1990 igualmente inauguró la transición del modelo financiero en que todas las actividades están meticulosamente regladas *ex ante*, al de la supervisión prudencial *ex post* en cabeza de una Superintendencia Bancaria fortalecida técnica y presupuestalmente. Se trataba de la aclimatación colombiana de las reglas del BIS de Basilea. Finalmente autorizó nuevas operaciones a los intermediarios y facilitó el ingreso de nuevos competidores (redujo las barreras de entrada).

Aunque hubo discusión sobre los riesgos en el cambio de modelos, no cabe duda de que con él el sector financiero quedó mejor posicionado para la apertura económica que se produjo en 1991-1992. Éste fue el segundo cambio importante de esa administración, a la cual le correspondió además proponer al Congreso la ley marco del sector financiero prevista en la Constitución de 1991, cuyo contenido resultó de la interacción entre las preferencias de la Asamblea Nacional Constituyente y el Gobierno.

Se trata de la Ley 35 de 1993, ley marco financiera, bursátil y aseguradora. Esta ley estableció las normas generales, y los objetivos y criterios a los que se debía someter el Gobierno Nacional al regular estas materias. De especial interés para los fines de este libro son el objetivo de que *"las entidades que realicen las actividades mencionadas cuenten con niveles de patrimonio adecuado para salvaguardar su solvencia"* (art. 1ª, lit. c) y la obligación de que el Gobierno coordine sus actuaciones *"con las políticas monetaria, cambiaria y crediticia y la política económica general"* (art. 2º).

Con fundamento en esta ley el Gobierno Nacional dictó el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero que recopila toda la normatividad sobre las mismas. Más adelante veremos cómo la Corte Constitucional declaró inexecutable varios artículos sobre créditos hipotecarios, aunque ello en general se basó en razonamientos discutibles.

Vale la pena también resaltar que la Ley 31 de 1992, atinente al Banco de la República, limitó varias de las tradicionales herramientas de intervención del banco central sobre los intermediarios financieros. En particular se redujo la duración del período en el cual se pueden establecer restricciones al crecimiento de las operaciones activas de crédito y la prohibición de que el encaje consista en títulos de inversión (artículo 16).

§22 ¿Qué efectos tuvieron las reformas institucionales sobre el sector financiero?

Las reformas institucionales tuvieron varias manifestaciones, muchas de las cuales afectaron al sector financiero. A continuación me refiero sólo a algunas de ellas.

- La apertura económica trajo al país bancos extranjeros que antes no tenían presencia entre nosotros. Aunque históricamente hubo bancos extranjeros en Colombia (aún durante el período de colombianización de la banca inaugurado con la Ley 55 de 1975) éstos generalmente no competían con los bancos nacionales por los clientes locales. Comúnmente tenían por propósito atender a clientes corporativos que tenían negocios en Colombia y a algunos individuos que requirieran de servicios más o menos sofisticados. El período de especialización en la banca acostumbró a los intermediarios a competir sólo con los de su misma especie y las restrictivas reglamentaciones de productos y servicios permitidos (que, por ejemplo, imponían a todos los bancos idénticos horarios de atención al público) los dejó mal preparados para enfrentarse a contrincantes fogueados en mercados mucho más rigurosos, como los bancos españoles que llegaron en este período. Igualmente facilitó la obtención de servicios financieros en el exterior, lo que indujo a algunos bancos a cruzar los linderos de la legalidad en un esfuerzo por conservar parte de este negocio de intermediación.
- La evolución hacia la regulación prudencial aunque favorable por cuanto permitió que los intermediarios innovaran sin camisas de fuerza, al pasar el control estatal de la fase anterior al otorgamiento de los créditos (*ex ante*) a la posterior al mismo (*ex post*), seguramente facilitó que algunos intermediarios relativamente pequeños y poco sofisticados se involucraran en riesgos altos, que eventualmente terminaron por dar al traste con unos cuantos durante la Crisis de 1998.
- La reducción en las barreras de entrada al sector financiero promovió el aumento en el número de intermediarios y contribuyó a la profundización financiera, que de poco más del 20% del PIB en 1992 pasó a casi el 45% del PIB en 1998 antes de caer en los años subsiguientes. Pero no cabe duda de que el mayor número de intermediarios, unido a la libre entrada de bancos del exterior, contribuyó

a intensificar la competencia e inducir, en un contexto de supervisión menos estricta, a los intermediarios más débiles (por pequeños o por ser de propiedad pública) a correr riesgos que eventualmente condujeron a la desaparición de varios de ellos. La mayor competencia llevó a una baja en el margen de intermediación (especialmente entre 1993 y 1995), lo que redujo las tasas de interés e indujo a muchas personas a endeudarse en mayor grado que en el pasado.

- La independencia del banco emisor es uno de los grandes logros de la Constitución de 1991, pero al concentrar la atención del Banco en el control de la inflación, seguramente contribuyó a frenar el desarrollo de los mercados de capitales y a limitar la profundización bancaria y el desarrollo de créditos de mediano plazo, todo lo cual igualmente hizo que el sector financiero fuera más frágil en tiempos de crisis como los que no se demorarían en llegar.
- La descentralización administrativa en la práctica consistió en trasladar importantes recursos presupuestales del orden nacional a los órdenes departamental y municipal, pero dejando en cabeza de las autoridades centrales responsabilidades incluso mayores de las que tenían antes de 1991. La Constitución de 1991, o sus interpretaciones por parte de la justicia constitucional, además exigió la creación de nuevas autoridades y la prestación de servicios adicionales por parte del Estado. En esta situación las entidades públicas, tanto del orden nacional como del orden territorial, se endeudaron y se profundizó el déficit fiscal.
- La constitucionalización de muchos aspectos de la vida colombiana ciertamente incrementó el riesgo inherente en las actividades financieras, al igual que las acciones colectivas de distintos tipos, particularmente las acciones de grupo, aunque ello no fuera evidente en la primera época.

§23 ¿A qué se debió el auge económico de la primera mitad de los noventas?

La primera mitad de los noventas fue en general un período de optimismo. Aunque no estuvo exento de sus propias dificultades (como el "apagón" energético o la guerra de Pablo Escobar Gaviria contra la sociedad

colombiana), este período contempló el "cambio de guardia" de una generación formada con anterioridad al Frente Nacional por otra que no lo conoció sino en su fase final. Este "cambio de guardia" fue simbolizado por una nueva Constitución suscrita en el marco de un acuerdo de paz con uno de los grupos guerrilleros más emblemáticos, el M-19. Para completar, hubo en la época noticias de importantes hallazgos petroleros (particularmente los yacimientos de Cupiana y Cusiagua) que hicieron que muchos colombianos sintieran que la tradicional pobreza del país había sido reemplazada por opulencia al estilo saudí.

Las reformas institucionales mencionadas volvieron a generar confianza en los mercados internacionales y pusieron fin a la necesidad de los préstamos integrados (o sindicados), el último de los cuales fue el "Hércules" de 1990-1994. En 1992 Colombia volvió a los mercados internacionales con su emisión de bonos, Ley 55 de 1985 (que aunque limitada a suscriptores nacionales efectivamente captaba recursos en divisas) y poco después aparecerían los bonos "yanquis" y los bonos de regla 144A entre emisores públicos y privados. La recesión de principios de los noventas en Estados Unidos y Gran Bretaña (que puso fin a las pretensiones reeleccionistas del primer Presidente Bush y a la Administración Thatcher) hizo que inversionistas de estos países se sintieran inducidos a invertir parte de su liquidez en mercados como el colombiano, aunque muchas veces con intenciones enteramente coyunturales y de corto plazo.

Todo lo anterior, inflamado por el incremento en el gasto público (particularmente en el orden territorial) y privado (que crecieron muy por encima del ritmo de la economía en su conjunto), generó una actitud optimista generalizada que indujo a muchos a incrementar su endeudamiento bajo el supuesto de que las condiciones favorables continuarían. Ante las limitadas opciones ofrecidas por el mercado bursátil colombiano, gran parte de estos recursos se dirigieron hacia el sector inmobiliario, propiciando una burbuja especulativa que, azuzada por los productos financieros que por primera vez estuvieron a disposición de un público poco experimentado, explotaría llevándose por delante no sólo a muchos deudores hipotecarios sino al Banco Central Hipotecario, insignia del Gobierno en este sector de las finanzas. Muchas empresas colombianas, históricamente poco amantes del crédito y más dadas a

financiarse con retención de utilidades (o ahorro interno), de repente descubrieron las delicias de la deuda y emprendieron ambiciosos programas de expansión precisamente cuando la competencia del exterior tenía mayores oportunidades de quitarles mercado.

§24 ¿Cómo se comportó el gasto público en la Administración Samper?

La Administración que inició en 1994 prosiguió con el ritmo de incremento del gasto público que venía desde 1991. En 1994-1998 el gasto del gobierno central creció en casi un tercio **cada año**, a pesar de que ya venía creciendo a un ritmo incluso mayor en los ocho años anteriores. Esto era insostenible, y sólo pudo financiarse con un incremento de la deuda interna del orden nacional (que se multiplicó **cinco** veces en ese período) y de la deuda externa (que creció en esa época más de **diez** veces). Como veremos más adelante, a todo lo largo del período la Junta Directiva del Banco de la República, en sus informes al Congreso, así lo advirtió. Aunque es difícil determinar su importancia exacta, es seguro que parte de este incremento en el gasto público se debió a la necesidad percibida por la Administración de mantener el respaldo público en el contexto de la crisis política más grande de la historia de Colombia en 50 años, conocida entre nosotros por el número de un proceso que en su momento adelantó la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes, el proceso 8.000. De lo que no cabe duda es que el altísimo grado de endeudamiento del Estado, unido a las medidas adoptadas por la Junta Directiva del Emisor para paliar sus efectos, afectó las tasas de interés y los plazos en que se podía contratar en Colombia, limitando la posibilidad de desarrollar mercados financieros profundos y con riesgos diversificados.

§25 ¿Qué efectos tuvieron las crisis de la Administración Samper sobre el sector financiero?

Ciertamente, las descertificaciones por parte de los Estados Unidos a Colombia bajo esta Administración ahuyentaron inversionistas deseables y confirmaron que el país sería más atractivo para "capitales golondrinas"

que para los que tuvieran vocación de permanencia. Sin embargo, como ya se vio, antes de agosto de 1982 ya se habían adoptado algunas medidas para enfrentar la crisis, lo que no ocurrió en 1998. En agosto de 1998 fue necesario empezar de cero aunque los problemas ya llevaban algún tiempo cocinándose.

Esta situación es particularmente clara, cuando se observa la proliferación de productos tan riesgosos como las llamadas cuotas supermínimas, en que se estructuraban los créditos a largo plazo de modo tal que los pagos iniciales eran irrisorios, pero luego crecían marcadamente, en particular si subían las tasas de interés. Pues bien, estas cuotas fueron ofrecidas por bancos estatales como el BCH sin que, a pesar de sus riesgos (que luego se comprobaron en 1998-1999), hubiera habido algún intento de control.

En todo caso, en la Administración Samper se dio la coincidencia de diversas variables que, al funcionar conjuntamente, no podían menos que generar una crisis como la que comentamos. En primer término, la liberalización del sector financiero incrementó la competencia entre los intermediarios (en particular por la presencia de importantes bancos extranjeros, muy experimentados e innovadores), pero no todos estaban igualmente preparados para competir. Los bancos grandes, o con inversión extranjera, en general salieron de la crisis fortalecidos, mientras que los bancos pequeños, y los grupos financieros pequeños, así como los bancos públicos y los organismos cooperativos de grado superior de carácter financiero, no pudieron sobrevivir en un entorno como el que se describe. Esto, unido a la liberalización cambiaria y al flujo masivo de capitales del exterior hacia el país, trajo un relajamiento de las prácticas bancarias en algunos de los intermediarios, y un ocultamiento del deterioro real de la cartera mediante un provisionamiento inferior al requerido, debido al tratamiento que se daba a las garantías, especialmente a las hipotecarias (lo cual igualmente sugiere deficiencias regulatorias y de supervisión). Todo ello, en un contexto de recesión del sector real, de crisis política y de confianza institucional (que seguramente contribuyó a la salida masiva de capitales), con el gasto público desbordado en aras de la gobernabilidad, al ser impactado por un shock externo (la crisis asiática de 1997 y la moratoria rusa de 1998) desembocó en la Crisis de 1998.

§26 ¿En qué consistió y cuál fue el efecto de la crisis asiática de 1997 y 1998?

Ya antes de 1997 había habido señales del cataclismo por venir. Tal fue el caso del llamado "Efecto Tequila", que se produjo en diciembre de 1994 por la decisión de México de devaluar su moneda. México fue rescatado por su socio de NAFTA, Estados Unidos, pero el contagio se extendió a otros países como Argentina (el "Efecto Tango"), que experimentaron problemas en su balanza de pagos.

Durante muchos años los países del Este de Asia habían sido las estrellas de la economía mundial, los llamados "Tigres". Sin embargo, su desempeño rutilante ocultaba en muchos casos estructuras políticas de gran precariedad y profundas tensiones religiosas y étnicas que aún hoy siguen sin resolverse. Estos países recibieron enormes volúmenes de inversión extranjera, los cuales fueron canalizados a través de los respectivos sistemas financieros, como inversiones de portafolio. Esta financiación de corto plazo habría sido utilizada por los bancos para servir de fuente a operaciones de plazos más largos, a veces muy riesgosas. Aparentemente, la liberalización masiva de los mercados de capitales en Asia, unida a una supervisión deficiente y a fallas protuberantes de las agencias calificadoras de riesgo, lo mismo que a las serias carencias en el gobierno corporativo, así como a una considerable intervención del Estado en la economía, sembró las bases del colapso.

El primer campanazo lo dio la devaluación del Baht tailandés el 2 de julio de 1997. Acto seguido vinieron las devaluaciones de las monedas de Filipinas, Singapur y Malasia, y la caída de la bolsa de Hong Kong. El flujo de capitales se revirtió y estos países se convirtieron en exportadores de divisas, lo cual puso en evidencia la precaria situación de las carteras de los bancos. El deterioro en los balances de los bancos provocó crisis financieras profundas que eventualmente se comunicaron a otros mercados emergentes tales como Rusia (que declaró la moratoria en sus obligaciones externas) y Brasil, que eventualmente impactaron en los mercados bursátiles de los países desarrollados, todo lo cual mostró la fragilidad de la prosperidad de la década de los noventas, construida sobre la especulación inmobiliaria, los capitales golondrina y las empresas "punto com", las de telecomunicaciones y los "traders" energéticos, como Enron.

Países como Colombia, que compartían algunos de las deficiencias de los países asiáticos (liberalización acelerada en un contexto de regulación y supervisión deficientes y con crisis políticas graves y alto nivel de gasto público) se contagiaron del virus de la crisis financiera.

§27 ¿Tuvieron otros países crisis financieras en los noventas?

En general muchos países tuvieron historias paralelas en la década de los noventas. En la primera mitad la mayoría de los países latinoamericanos procuraron integrarse al mercado mundial mediante la apertura económica y liberalizar sus mercados internos (en general de acuerdo con la agenda del Consenso de Washington). Así ocurrió en México con Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), en Colombia con César Gaviria Trujillo (1990-1994), en Venezuela con Carlos Andrés Pérez en su segundo mandato (1989-1993), en Ecuador con Sixto Durán Ballén (1992-1996), en Perú con Alberto Fujimori (1990-2000), en Bolivia con Gonzalo Sánchez de Losada en su primer mandato (1993-1997), en Chile con el General Augusto Pinochet Ugarte (1973-1990), en Argentina con Carlos Saúl Menem (1989-1999), en Uruguay con Luis Alberto Lacalle (1990-1995) y en Brasil con Fernando Henrique Cardoso (1995-2003).

Del mismo modo, muchos de estos países tuvieron crisis financieras más adelante: México (1994 y 1995), Colombia (1998-1999), Venezuela (1994-1995), Ecuador (1998-1999), Perú (1997-1999), Uruguay (2000-2001) y Argentina (2000-2001). En realidad podemos ver tres crisis distintas, que impactaron a grupos de países afectados por situaciones semejantes: la primera, de mediados de la década (México y Venezuela), la segunda, la de los países andinos (1997-1999) y luego la del Cono Sur (2000-2001).

Si bien los casos presentan importantes diferencias entre sí, en general estuvieron asociados con la estructura de las reformas de la primera mitad del decenio. Usualmente éstas incluyeron la liberalización cambiaria, en ocasiones unida a la dolarización. En otros casos con banda cambiaria encomendada a un banco central independiente, así como el incremento de la competencia en el sistema financiero asociado a la erosión de los

"cotos de caza" propios de cada tipo de intermediario. Todo ello en un contexto con elevado déficit fiscal y serias dificultades de gobernabilidad, como en México después del asesinato del candidato oficial del PRI, Luis Donaldo Colosio (1994), en Colombia con el proceso 8.000 (1994-1998), en Venezuela con la condena al presidente Pérez por la Corte Suprema por el delito de malversación de fondos (1993), en Ecuador con la Presidencia de Bucaram (1996-1997), o en Perú con las acusaciones de corrupción contra el Jefe de Inteligencia, Vladimiro Montesinos (1996-1997), entre otros.

La realidad es que el decenio último fue de apertura política y económica en todo el mundo, no sólo en Latinoamérica. Recuérdese que en este decenio perdió el poder el Partido Liberal-Democrático que había gobernado Japón desde la Segunda Guerra Mundial (1993), fue obligado a renunciar Suharto, el hombre fuerte de Indonesia (1999), se derrumbó la Unión Soviética (1993) y se consolidó el peculiar modelo económico chino. Estas situaciones tienden a generar muchas expectativas de cambio, pero también mucha inestabilidad. Cabe sólo desear que las rigurosas reformas económicas que muchos países debieron implementar para poder superar las crisis hayan sido suficientes para que éstas no se vuelvan a presentar.

§28 ¿En qué momento se tuvo conciencia de la existencia de una crisis financiera?

En realidad desde mucho antes de agosto de 1998 había indicaciones de que el sector financiero tenía problemas. En el sector puntero de la economía, que era el inmobiliario, la valorización de los inmuebles había llegado a su tope en 1994 y tras caer ligeramente hasta 1996 de pronto se desplomó. Algo similar ocurrió con los activos bursátiles, que tras comenzar a crecer en 1992 tuvieron una verdadera explosión en 1997 para así mismo venirse al suelo en 1998. La calidad de los créditos venía deteriorándose desde antes de 1996, pero sólo vino a quedar enteramente claro en la segunda mitad de 1997. El total de créditos en Colombia comenzó a caer en enero de 1998. Realmente, con las medidas cambiarias que adoptó el Banco de la República durante el segundo semestre de 1997 y el primero de 1998, para reaccionar al contagio de la crisis asiática y a muchos años consecutivos de gasto estatal deficitario

en el nivel central, que elevaron las tasas de interés y sometieron a los deudores, en particular a los del sistema UPAC, a una presión que no pudieron resistir, fue como se supo más allá de toda duda que la Crisis había llegado.

2. ¿Cómo se desarrolló la Crisis? Principales episodios a partir de agosto de 1998.

§29 ¿En qué situación encontró la banca privada la Administración Pastrana al inicio de su mandato?

La Administración que se inició en agosto de 1998 encontró una banca privada bastante heterogénea. Los bancos más grandes ciertamente experimentaron dificultades por el deterioro de sus carteras de crédito, pero éstas no ponían en peligro su supervivencia. Se trató de una situación muy distinta de la de 1982-1986 cuando estuvo en peligro de desaparecer el Banco de Colombia, el más grande del país.

Por el contrario, los intermediarios pequeños, en particular los basados en Cali (ciudad que por esa época vivía una crisis mucho más grave que la del resto del país, de la cual aún no se recupera plenamente) y las filiales de bancos ecuatorianos (un mercado menos desarrollado y con menor calidad de supervisión que el colombiano), participaron en negocios de mayor riesgo que los bancos grandes. Esto hizo que muchos de ellos no sobrevivieran. Lo propio cabe decir de las corporaciones de ahorro y vivienda que aún no se habían transformado en bancos. Éstas también vivieron tiempos difíciles, porque como hemos venido diciendo, los problemas se iniciaron con el sector inmobiliario y los créditos de viviendas, y se concentraron en éste.

Aunque sólo con alguna laxitud puede considerarse a las entidades financieras cooperativas como "banca privada", éstas, debido a considerables fallas de gobierno corporativo (puesto que los miembros de la cooperativa, los llamados "cooperados" tienen escasa capacidad de controlar las acciones de los administradores), contaron con administradores con enormes facultades más o menos discrecionales, que

canalizaron los recursos del crédito hacia sectores que enfrentaron enormes dificultades en 1998, tales como los transportadores y los mayoristas. La debilidad de la supervisión y control, junto con la ausencia de seguro de depósito, dieron cuenta de ellas, y desaparecieron.

Algunos intermediarios especializados, tales como las corporaciones financieras, también casi desaparecen, ante el surgimiento de nuevos modelos de negocios y la posibilidad de que sujetos no sometidos a supervisión estatal prestaran muchos de sus servicios y las operaciones las realizaran con recursos del sector financiero nacional o internacional. Las compañías de financiamiento comercial igualmente se vieron afectadas ante el deterioro del crédito de consumo.

§30 ¿En qué situación encontró la banca pública la Administración Pastrana al inicio de su mandato?

La banca pública en 1998 era mucho menos importante que en 1982 en términos de participación en los activos totales del sistema. Sin embargo, representaba un porcentaje desproporcionado de los activos financieros de dudoso recaudo, y aún se veía que estos activos estaban subestimados en los balances, sobre todo porque la banca pública tenía un alto porcentaje de los créditos hipotecarios del país, y esa cartera estaba particularmente dañada. Ya hemos visto como el BCH, pilar fundamental del desarrollo del mercado hipotecario antes del surgimiento del sistema UPAC en los setentas, tras pasar a ser de propiedad del Instituto de Seguros Sociales (el cual ciertamente no tenía por qué saber mayor cosa sobre el manejo de bancos), trató de competir de igual a igual con bancos privados, algunos de propiedad de bancos extranjeros, para lo cual copió varios de los productos de éstos (como las llamadas cuotas supermínimas), pero no logró emular sus sistemas de evaluación de riesgo crediticio, con la consecuencia de que una alta proporción de sus créditos fueron otorgados cuando ya la burbuja inmobiliaria había comenzado a desinflarse, y a personas que no eran los mejores riesgos crediticios y que su situación se deterioraría aún más a partir de 1998 cuando se enfrentarían a una profunda recesión que prácticamente duplicaría las cifras del desempleo.

Ya se sabía que la banca pública en muchas ocasiones había sido utilizada por los gobiernos para canalizar créditos de favor. Ello ciertamente ocurrió

con los bancos destinados al agro, y en particular con la Caja Agraria, y seguramente en algún grado también con el BCH. Gobiernos sucesivos los utilizaron para paliar situaciones de crisis social sin impactar los presupuestos nacionales, por lo cual en principio la calidad de su cartera tendría que ser peor que la de los intermediarios privados, aun en ausencia de corrupción o excesiva propensión al riesgo por parte de los administradores, que también estuvieron presentes y en proporciones apreciables.

En agosto de 1998 la situación de la banca pública era apremiante y, teniendo en cuenta las deficiencias inherentes a este tipo de banca en términos de incentivos para decisiones poco rentables, no se veía cómo pudiera revertirse.

§31 ¿Cómo se desarrolló la crisis financiera a inicios de la Administración Pastrana?

En el Informe de la Junta Directiva del Banco de la República al Congreso, correspondiente a julio de 1998, se describió así la situación del sistema financiero:

"El sistema de pagos de una economía depende de forma crucial de la estabilidad del sistema financiero. Las experiencias de los países latinoamericanos durante los años ochenta, incluida la colombiana, y los episodios que se viven actualmente en el Sudeste Asiático y en Japón, ponen de presente que es indispensable que el sistema financiero sea sólido, que tenga una valoración realista de los activos que respaldan su cartera y que pueda responder con solvencia frente a sus depositantes.

Si bien en su conjunto el sistema financiero colombiano responde actualmente a estos requerimientos, es necesario estar alerta con aquellas entidades que enfrentan un mayor riesgo en el mediano plazo. La preocupación es justificada por los efectos que una entidad puede generar en el resto del sistema, en particular en momentos en los que la desaceleración de la actividad económica y el aumento en las tasas de interés han deteriorado la calidad de la cartera. Por ello, no se debe escatimar ningún esfuerzo para disminuir los riesgos y mejorar la rentabilidad y la eficiencia del sistema financiero.

(...)

La responsabilidad por la estabilidad de cada institución recae en sus administradores y accionistas. Sin embargo, la eventualidad de un riesgo sistémico debe llevar al gobierno a fortalecer la vigilancia y las acciones puntuales de apoyo. En este sentido es importante continuar el proceso de fortalecimiento de la supervisión bancaria, fortalecer financieramente al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras y promover la transparencia y la capitalización de aquellas entidades más golpeadas por la actual coyuntura macroeconómica."

En junio de 1998 la relación de cartera vencida a cartera bruta era la más alta observada desde la mini-recesión de principios de la década, la cual ya había sido prácticamente superada en junio de 1992. En 1995 se cambió la regulación sobre capital adecuado de los bancos y la razón entre el capital y los activos pasó del 10% al 9%, lo cual indudablemente tuvo como consecuencia que el "colchón" del que disponían los bancos cuando la calidad de la cartera comenzó a deteriorarse, sobre todo a partir de inicios de 1996, fuera cada vez más exiguo. En marzo de 1996 las utilidades del sistema bancario sumaban cerca de \$91.000 millones sobre activos totales de poco más de \$25 billones. Para junio de 1998 las utilidades del sistema bancario sumaban poco más de \$52.000 millones sobre activos totales de \$46 billones. Aunque los activos casi se duplicaron, las utilidades cayeron a poco más de la mitad. Durante el primer semestre de 1998 las tasas activas y pasivas se dispararon. La tasa DTF de colocación (la que pagan los deudores) subió de alrededor del 35% a más del 50%, aunque debe tenerse en cuenta que los créditos hipotecarios y de consumo pagaban intereses muy superiores. Es claro que, para ese momento, todos los elementos de la Crisis ya se habían configurado, y de hecho venían perfilándose desde varios años atrás, en particular el deterioro de la calidad de la cartera, la erosión patrimonial de los bancos y la debacle de la banca pública.

Capítulo 2.

La Administración Pastrana y la Crisis Financiera:

1. ¿Qué hizo el Gobierno para enfrentar la Crisis? Principales medidas con su justificación y consecuencias inmediatas.

§32 ¿Qué medidas iniciales adoptó el Gobierno Nacional en el segundo semestre de 1998?

En los primeros meses de su período (agosto-noviembre) la nueva Administración concentró sus medidas en dos marcos generales: el de las políticas del Banco Central y el de las iniciativas que dependían directamente del Gobierno Nacional.

Las principales medidas adoptadas por la Junta Directiva del Banco Central, que preside el Ministro de Hacienda y Crédito Público, fueron las siguientes:

- Flexibilización de la banda cambiaria para relajar la presión sobre la tasa de interés. Esta medida debía favorecer a los deudores al hacer menos costosos sus créditos y a los bancos al reducir la tasa de crecimiento de la cartera mala.
- Reducción de los encajes que se habían establecido sobre la mayoría de las cuentas y depósitos, y remunerar los encajes con intereses. Esta medida estaba concebida para aumentar la rentabilidad sobre los activos de los intermediarios financieros.
- Aprobación de Repos con títulos emitidos por FOGAFÍN. No se debe olvidar que FOGAFÍN en la segunda mitad de 1998 no disponía de recursos para apoyar a los establecimientos de crédito que tuvieran dificultades, y esta medida le daba alguna liquidez al Fondo para este propósito.

Las iniciativas adoptadas por el Gobierno Nacional, bien directamente o a través de FOGAFÍN, fueron las siguientes:

- Fortalecimiento patrimonial de FOGAFÍN, incluyendo el acuerdo con el Banco de la República de un mecanismo especial de redescuento por \$500.000 millones y aportes de liquidez por parte de la Dirección General del Tesoro Nacional hasta por \$280.000 millones.
- Incremento hasta el máximo legal de las contribuciones de las entidades inscritas a FOGAFÍN.
- Otorgamiento de aval de la Nación a FOGAFÍN para garantizar créditos externos por 600 millones de dólares destinados al fortalecimiento del sector financiero.

§33 ¿Para qué declaró el Gobierno Nacional la emergencia económica en diciembre de 1998 (Decreto 2330 de 1998)?

Las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional no fueron suficientes para conjurar la crisis que ya se había desatado y daba trazas de arreciar. La actividad económica general se frenó de tal modo que en 1998 el crecimiento económico fue de apenas del 0,6%, cifra engañosa por cuanto algunos sectores crecieron muy por encima del promedio (particularmente los asociados con minerales y energía), pero otros se contrajeron significativamente. Tal fue el caso del sector financiero que cayó en un 6%, en éste, el primer año de la Crisis. Vendrían aún tiempos peores. La tasa de desempleo subiría en casi un tercio entre 1997 y 1998, ubicándose al final del año en cerca del 16% y las reservas internacionales caerían a los niveles de 1990.

En el sector financiero esta situación calamitosa produciría la percepción de un crecimiento enorme en el riesgo financiero, con lo cual los bancos se verían reducidos a captar a cortísimo plazo. En septiembre y octubre de 1998 más del 70% de las captaciones del sector estaban contratadas a 15 días. Esto significaba que cada 15 días los bancos debían devolver su dinero a los inversionistas con la respectiva rentabilidad, y volver a captar montos similares o mayores para poder

seguir funcionando. En la misma época, el indicador de cartera vencida alcanzó el máximo nivel visto durante la década de los noventa y se ubicó en 9,7%. Lo más preocupante no era este indicador (el cual sin embargo claramente sugería un sistema financiero en peligro de desmoronarse), sino la tendencia. Si ella subsistía, en los tres meses siguientes el indicador se duplicaría y arrastraría completamente el patrimonio de las instituciones, poniéndolas en causal de liquidación a menos que sus socios las capitalizaran, y ello en la mitad de la peor crisis económica desde la causada por la Guerra de los Mil Días, un siglo atrás, y la Gran Depresión de los años treinta. Ya FOGAFÍN se había quedado sin recursos para auxiliar a bancos en problemas, puesto que desde abril de 1998 había tenido que apoyar a los bancos cooperativos (Uconal y Bancoop) y a Granahorrar, lo que había consumido recursos por \$823.379.000.000.

Pero, catastrófica como era esta información, ella describía la situación promedio del sector. La de ciertos subsectores (como las corporaciones de ahorro y vivienda, la banca pública o los bancos cooperativos) era mucho peor. Crítica era también la situación del sistema UPAC. En 1998 el UPAC aumentó en promedio un 23,2%, en un año, y a eso había que sumarle los intereses, en un año en el que la inflación no llegó ni al 17%. En octubre de 1998 estaban intervenidas por el Departamento Administrativo de la Economía Solidaria (Dansocial) 34 cooperativas de ahorro y crédito, de las cuales 31 estaban ya en proceso de liquidación. Por su parte, la Superintendencia Bancaria intervino 8 cooperativas financieras, de las cuales 7 estaban en proceso de liquidación. En los tres meses siguientes a la llegada de la nueva Administración se habían adoptado las medidas ya mencionadas, pero ellas resultaron insuficientes ante la magnitud de la crisis heredada. Sólo medidas extraordinarias podían conjurar una emergencia que, de materializarse plenamente, podía llegar a costarle al país aún más del 15% del PIB, como había ocurrido en Chile en 1985, en Venezuela en 1994 y en México en 1995.

El Gobierno Nacional, entonces, declaró la emergencia económica mediante el Decreto 2330 del 16 de noviembre de 1998, para dotarse de facultades y recursos suficientes para enfrentar la crisis. El Decreto 2330 dispuso que el Gobierno Nacional adquiriera las facultades propias de

la emergencia económica y social por el término de un mes. Estas facultades equivalen a las propias del legislador, e incluyen la indispensable potestad de arbitrar recursos para poder dar los apoyos necesarios a las entidades viables. Su virtud es la rapidez con que le permiten actuar al Ejecutivo, ahorrándole discusiones y trámites en el Congreso, sin perjuicio de las facultades de control que éste tiene respecto de las medidas adoptadas.

Las facultades conferidas por el estado de emergencia económica las desarrolló el Gobierno mediante el Decreto 2331 de la misma fecha. El Decreto 2331 estaba estructurado en cinco capítulos, más uno, muy breve, de vigencia y derogatorias. A continuación se revisarán las disposiciones del Decreto 2331 para los principales sectores (cooperativo, deudores hipotecarios y banca comercial) y los mecanismos de financiación en él previstos.

§34 ¿Qué medidas adoptó el Gobierno para apoyar el sector cooperativo?

- Se creó el *Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de Entidades Cooperativas en Liquidación*, como cuenta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sin personería jurídica propia, que sería administrada por fiduciarias, con el objeto de que adquiriera las acreencias (hasta por \$500.000) de los acreedores y depositantes de bajos ingresos contra las cooperativas financieras y las cooperativas de ahorro y crédito. Este fondo se financiaría con recursos del Presupuesto Nacional. Ésta fue una medida de claro interés social para generar una figura similar al seguro de depósito de FOGAFÍN para los establecimientos de crédito comerciales, hasta que se pudiera poner en funcionamiento el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras de Ahorro y Crédito (FOGACOO) que había sido creado recientemente (Ley 454 del 4 de agosto de 1998).
- Se dispuso que, cuando *las cooperativas financieras presentaran una relación de solvencia inferior al 12%*, no podrían reintegrar los aportes sociales ni imputarlos al pago de las obligaciones que los cooperados tuvieran con la respectiva cooperativa. La relación de solvencia es el resultado de dividir el patrimonio técnico de un establecimiento de

crédito por el valor de los activos ponderados por riesgo. Es una medida de la capacidad del banco de asumir con su patrimonio el riesgo de no pago de parte de sus deudores. Esta disposición buscaba evitar que poderosos grupos de inversionistas asociados con el sector financiero cooperativo utilizaran su influencia para retirar sus inversiones por delante de los acreedores y depositantes corrientes.

- Se facultó a la Superintendencia Bancaria para, con la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *ordenar la conversión de una entidad de naturaleza cooperativa en una de naturaleza financiera*. La finalidad de esta medida era facilitar la capitalización de las cooperativas financieras para que pudieran sobrevivir a la crisis. Uno de los grandes problemas de las cooperativas financieras es que, al no tener inversionistas en sentido estricto, no tenían tampoco quien las capitalizara cuando ello se requiriera.

§35 ¿Qué medidas adoptó el Gobierno para apoyar a los deudores hipotecarios?

- Se estableció en FOGAFÍN una *línea de crédito para los deudores hipotecarios en préstamos de vivienda que a 31 de octubre de 1998 estuvieran a paz y salvo* y cuyo saldo a la fecha no excediera de 5.000 UPAC (alrededor de \$68.460.000), siempre y cuando el saldo de la deuda hubiera aumentado en un 20% o más en los 12 meses anteriores a la vigencia del Decreto 2331 de 1998. Como ya vimos, la evolución del UPAC fue de tal naturaleza en 1998 que muchos créditos en UPAC, si no todos ellos, cumplirían estas condiciones. Los deudores tenían un plazo de 90 días para solicitar el crédito y no podían incurrir en mora ni con el banco acreedor ni con FOGAFÍN, so pena de que la obligación para con el Fondo se declarara de plazo vencido y se hiciera efectiva de inmediato. FOGAFÍN giraría el crédito directamente al banco acreedor para que fuera imputado a la obligación hipotecaria, mediante un título que devengaría intereses. Con esta medida el Gobierno, a través de FOGAFÍN, mostraba su voluntad de asumir parte importante del riesgo de los créditos hipotecarios. El deudor vería una caída en el costo de su crédito (puesto que la parte de FOGAFÍN no quedaría expresada en UPAC) y el banco podría reemplazar una parte importante

de su cartera hipotecaria por deuda soberana de Colombia. Las restricciones de monto buscaban que los adquirentes de viviendas suntuarias no se beneficiaran de la medida, y la condición de que el deudor estuviera y se mantuviera al día pretendía minimizar el riesgo moral, en cierto sentido inevitable en este tipo de medidas.

- Se estableció en FOGAFÍN una *línea de crédito para los deudores individuales de vivienda que estuvieran en mora*, para que se pusieran al día con sus acreedores. Era necesario que la obligación no excediera de 5.000 UPAC, que la mora no superara tres meses, que el deudor no tuviera otros créditos hipotecarios para la adquisición, remodelación, construcción o subdivisión de vivienda, y que presentara la solicitud a FOGAFIN dentro de los 90 días siguientes a la expedición del Decreto. Un aspecto que hay que resaltar es que cuando se trataba de vivienda de interés social, la tasa de interés era simplemente la inflación proyectada para el año siguiente, una medida clara de favorecimiento a los más pobres. Hay que recordar, aunque lo veremos en detalle más adelante, que desde 1988 se modificó la fórmula de cálculo del UPAC, vinculándolo no sólo con la inflación (IPC), sino también con las tasas de interés (DTF). Este cambio potenció el impacto de la subida en dichas tasas resultante de la política del Banco Central entre 1997 y 1999 y es en gran medida una de las causas de la crisis hipotecaria que se presentó diez años después de su adopción.
- Se facultó durante un período de un año, que luego se extendió al 31 de enero de 2000, para que los deudores de créditos hipotecarios para vivienda, en que el saldo del crédito superara el valor comercial del inmueble, *dieran en pago* el inmueble al establecimiento de crédito quedando a paz y salvo por todo concepto. Por su parte, el establecimiento de crédito que demostrara haber incurrido en pérdidas a resultas de la dación en pago, tenía derecho a que FOGAFÍN le otorgara un crédito equivalente al daño sufrido con un plazo de 10 años y a una tasa de la inflación proyectada, más 5 puntos. Esta era una medida equilibrada. De una parte, remediaba la situación conocida como *patrimonio negativo*, en que la deuda aumenta de saldo cuando el valor del bien adquirido con ella disminuye, hasta que el primero supera al segundo, puesto que le traslada este riesgo efectivamente al Estado a través de FOGAFÍN.

- *Se limitó la tasa de mora que los establecimientos de crédito podían cobrar sobre cuotas en mora de créditos individuales de vivienda a una tasa que no podía ser superior a una y media veces el interés bancario corriente. Antes, los intereses de mora en estos créditos podían llegar al tope de usura, que era igual al doble del interés bancario corriente.*
- *Se prohibió que los establecimientos de créditos trasladaran a los deudores los gastos de cobranza de créditos en mora que aún no hayan llegado a ser proceso judicial. Como se sabe, existía (y existe) la práctica de que los llamados gastos de cobro pre-jurídico (requerimientos telefónicos o escritos por parte del abogado para que pague su deuda) se le cobren al moroso. Si bien estrictamente ésta no fue una medida eficiente (puesto que la consecuencia es que estos costos los paguen todos los deudores, morosos y no morosos, en la forma de mayores intereses y comisiones, ya que los bancos seguramente tratarían de pasarle este costo a sus usuarios), en las circunstancias desesperadas de noviembre de 1998 era una pequeña ayuda para tratar de contener la Crisis. No siempre es posible ser ortodoxos en esas circunstancias, aunque siempre tratamos de hacer las cosas correctamente desde el punto de vista técnico.*
- *Se autorizó a FOGAFÍN para que con cargo a recursos presupuestales contratara un seguro para deudores de créditos hipotecarios en la eventualidad de que quedaran desempleados.*

§36 ¿Qué medidas adoptó el Gobierno para ayudar a fortalecer la solvencia de las entidades bancarias?

- *Se autorizó a FOGAFÍN para establecer una línea de crédito para la capitalización de establecimientos de crédito. Estos créditos debían ser tomados, bajo su responsabilidad, por los accionistas del establecimiento, quienes debían dar en garantía del pago del crédito el equivalente a no menos del 60% de las acciones suscritas y pagadas, y previa la suscripción de un convenio de desempeño tendiente a mejorar los indicadores de gestión, según términos básicos que fijaría la Superintendencia Bancaria. Se prohibió al establecimiento de crédito pagar dividendos mientras quedara pendiente de pago alguna*

suma por concepto del crédito. Esta es una de las medidas más importantes del Decreto 2331, la cual muestra que las medidas de la Emergencia no se concibieron como un rescate de banqueros privados con presupuesto estatal, sino como un instrumento de apoyo al fortalecimiento del patrimonio de las entidades financieras (prenda general de los ahorradores). La idea era que los accionistas de los bancos los capitalizaran con créditos de FOGAFÍN, los cuales créditos se otorgarían solamente en condiciones de alta seguridad para la entidad estatal, y tendrían, como propósito secundario a la solidez patrimonial, el cumplimiento de metas ambiciosas que aseguraran la viabilidad de los establecimientos de crédito por muchos años más. Si bien esta facultad no pudo ejercerse respecto de los bancos privados en virtud el pronunciamiento de la Corte Constitucional que limitó los efectos del Decreto 2331 a la banca pública y cooperativa y a los deudores hipotecarios, no es menos cierto que ella sirvió de inspiración para la Resolución 6 de 1999 de la Junta Directiva de FOGAFÍN, la cual, como se verá más adelante, estableció la línea de crédito para capitalización.

- *Se autorizó la participación de las instituciones financieras en el capital de las sociedades de inversión colectiva, cuyo objeto sería la adquisición de bienes inmuebles para enajenarlos, titularizarlos, arrendarlos o realizar actos de comercio sobre ellos. Con estas sociedades se buscaba dinamizar el mercado inmobiliario en Colombia, creando sujetos especializados en ello. Al reducirse los costos de transacción, debería haber más transacciones y mayor liquidez. Lamentablemente estos intermediarios especializados no germinaron, y le correspondió al Estado, a través de la filial de FOGAFÍN, Central de Inversiones S.A. (CISA) quedarse con gran parte de los inmuebles que recibieron en pago las instituciones financieras que no sobrevivieron.*
- *Se autorizó a FOGAFÍN para que otorgara créditos a las entidades financieras, a los patrimonios autónomos administrados por fiduciarias y a las sociedades titularizadoras para que adquirieran bienes inmuebles recibidos en dación en pago por los establecimientos de crédito.*
- *Se autorizó a FOGAFÍN para que adoptara medidas tendientes a movilizar la venta de bienes inmuebles.*

- *Se facultó a las entidades financieras, cuando vendieran cartera o contratos de leasing a otras entidades financieras, a seguirse encargando del recaudo, cobranza y transferencia de los pagos correspondientes.*
- *Se atribuyó a la Superintendencia Bancaria la función de velar porque los documentos en los cuales consten los créditos hipotecarios sean claros, sencillos e inteligibles.*
- *Se dispuso que las órdenes de capitalización impartidas por la Superintendencia Bancaria respecto de entidades financieras en cuyo capital participaran entidades públicas o entidades privadas que administraran recursos públicos, constituyeran título suficiente para que éstas pudieran hacer sus aportes.*

§37 ¿Qué medidas adoptó el Gobierno para dotar a FOGAFÍN de medios para cumplir con sus responsabilidades?

- *Se eliminó la restricción de que el Gobierno Nacional podía hacer aportes del presupuesto nacional a FOGAFÍN, pero sólo hasta un monto equivalente al total de las multas impuestas por la Superintendencia Bancaria al sector financiero y a sus directivos.*
- *Se reformaron varias de las operaciones de FOGAFÍN para hacerlas más acordes con la situación de crisis. FOGAFÍN estaba autorizado para otorgar préstamos a las instituciones inscritas o a los acreedores de éstas. El Decreto 2331 acotó esta operación y precisó que estos préstamos debían otorgarse como parte de programas encaminados al restablecimiento de la solidez patrimonial de instituciones financieras inscritas. Igualmente eliminó la exigencia de que, para que el Fondo pudiera adquirir activos de instituciones financieras inscritas, los mismos debieran ser "recuperables a juicio de la Junta Directiva del Fondo".*
- *Se autorizaron varias funciones nuevas a FOGAFÍN. Se facultó al Fondo para que garantizara procesos de titularización de cartera hipotecaria y de titularización inmobiliaria. La entidad quedó facultada para otorgar garantías o compensar déficits por las pérdidas en que pudieran incurrir los inversionistas que adquirieran la propiedad de una entidad*

financiera, se fusionaran con ésta o adquirieran activos o asumieran pasivos de la misma. Y también para capitalizar las entidades financieras que incumplieran una orden de capitalización de la Superintendencia Bancaria sin necesidad de esperar decisión de la asamblea, reglamento de suscripción o aceptación del representante legal.

- *Se mantuvo a salvo el régimen legal aplicable a los trabajadores de entidades financieras en cuyo capital llegara a participar FOGAFÍN, aunque con dicha participación la entidad de que se trate cambiara su naturaleza jurídica.*

§38 ¿Qué mecanismos de financiación estableció el Gobierno para las medidas de emergencia?

- *Se estableció temporalmente, hasta el 31 de diciembre de 1999, una contribución sobre las transacciones financieras destinada exclusivamente a preservar la estabilidad y solvencia del sistema y proteger a los usuarios del mismo. Para algunas de las operaciones gravadas la tasa fue del dos por mil, y para las interbancarias del uno punto diez por diez mil. Esta contribución temporal se convirtió en impuesto permanente con una tarifa del tres por mil en virtud de la Ley 633 de 2000, adoptada después de mi salida del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La tasa subió al cuatro por mil en virtud de la Ley 863 de 2003 en la Administración Uribe y ha seguido como tributo permanente. Actualmente no están gravadas las operaciones interbancarias, lo que ciertamente cambia la filosofía inicial de la contribución, que estaba destinada al sistema financiero y requería que los intermediarios pusieran de su parte. Hoy es un impuesto más, que no se justifica y que sólo se mantiene por la facilidad de su recaudo.*
- *Se dispuso que los saldos de las cuentas corrientes o de ahorro que hubieran permanecido inactivas por más de un año y cuyo saldo fuera menor a 2 UPAC, fueran transferidos por las entidades tenedoras a título de mutuo a la Dirección del Tesoro, para alimentar el Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de Entidades Cooperativas en Liquidación, el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas, el*

seguro de desempleo y el servicio de estos recursos. Esta norma se instrumentaba mediante convenios entre las entidades financieras y el Tesoro Nacional, y no afectaba los derechos de los depositantes, quienes podían retirar su dinero en cualquier tiempo. Lo que hacía era que los bancos no se pudieran beneficiar del manejo de estos recursos inactivos.

§39 ¿Qué dijo la Corte Constitucional sobre la declaratoria de emergencia económica?

De conformidad con lo previsto en el párrafo del artículo 215 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional remitió los Decretos 2330 y 2331 de 1998 para su revisión por la Corte Constitucional.

La Corte se pronunció sobre la constitucionalidad del Decreto 2330 de 1998 mediante la sentencia C-122 del 1º de marzo de 1999 (Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz), y concluyó que la declaratoria era exequible, pero sólo en cuanto se refería a tres grupos de sujetos: *"los deudores individuales del sistema de financiación de vivienda UPAC; el sector de las organizaciones solidarias que desarrollan actividades financieras y de ahorro y crédito, se encuentren o no intervenidas o en liquidación; y, las instituciones financieras de carácter público"*. Esta conclusión la fundamentó en que, contrariamente a lo afirmado por el Gobierno en los considerandos del Decreto 2330 de 1998, el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito no amenazaba perturbar de forma grave e inminente el orden económico y social del país.

Lo anterior por cuanto en criterio de la Corte:

- El agravamiento de la crisis financiera internacional, aunque incidió, no constituyó la causa determinante y específica de la reducción de los flujos netos de capital externo.
- El deterioro de la calidad de la cartera del sistema financiero, aunque creciente desde inicios de la década de los noventa, se mantuvo dentro de los índices internacionales aceptables de riesgo, y esta tendencia se detecta a partir de los inicios de la década de los noventa.

- El sector financiero colombiano en su conjunto sigue siendo solvente, aunque éste no sea el caso de los usuarios de algunos de sus subsectores. En opinión de la Corte, es claro que los problemas se concentraban en la banca pública y en unos pocos bancos privados que ya habían sido intervenidos por disposición de la Superintendencia Bancaria.
- El Gobierno Nacional argumentó que la crisis financiera internacional, aunada a las restricciones monetarias, generó altas tasas de interés y la casi total desaparición de la demanda por títulos de mediano y largo plazo, lo que de prolongarse ponía en peligro la estabilidad y permanencia de los establecimientos de crédito, dada la dificultad de garantizar la liquidez de los ahorradores. Pero la Corte ya había dicho que la crisis financiera internacional no había constituido causa determinante de la fuga de divisas, y respecto de las restricciones monetarias, opinó que ellas obedecían a una política deliberada del Banco de la República para proteger la banda cambiaria, por lo que no podían ser invocadas como sustentación para declarar la emergencia: no se trataba de hechos inesperados y sobrevinientes. En cuanto a la virtual desaparición de la demanda por títulos de mediano y largo plazo, la Corte estimó que era una respuesta racional a las decisiones de la autoridad monetaria y era, por lo tanto, predecible.
- Las autoridades económicas del país no aplicaron la regla de subsidiariedad, debido a que no agotaron las medidas ordinarias a su alcance para conjurar la Crisis, puesto que el Banco Central sigue disponiendo de facultades para inyectar liquidez al sistema financiero y el Gobierno tiene amplias facultades de intervención en el sector financiero, particularmente en tratándose de los deudores del sistema UPAC y de los bancos cooperativos. No dijo, sin embargo, la Corte que facultades regulatorias hubiera podido usar el Gobierno para remediar la situación de estos sectores.

La Corte admitió que esta sentencia ampliaba las facultades de ese Tribunal, puesto que llevaba las posibilidades de las sentencias condicionadas a una nueva cota. Esta decisión generó un salvamento de voto de los magistrados Alfredo Beltrán Sierra y José Gregorio Hernández Galindo (quienes seguirían sosteniendo posiciones coincidentes en varias de las importantes sentencias que en los años siguientes se profirieron en

materia financiera, como luego se verá). Los magistrados Beltrán y Hernández estimaron que no se daban verdaderamente las razones para la declaratoria de emergencia, que los hechos invocados no eran sobrevinientes e inesperados, y que en todo caso el Gobierno disponía de facultades ordinarias suficientes para poder enfrentarlos. Consideraron que la Corte había usurpado potestades que sólo al Gobierno le correspondían, al declarar una emergencia distinta de la que éste había declarado: hubieran preferido que se cayera el Decreto 2330, y con él la emergencia económica, antes que subsistiera pero limitado a ciertos subsectores.

§40 ¿Qué tan acertada fue la decisión de la Corte sobre las entidades a las que debían destinarse los recursos que se recaudaran en ejercicio de las facultades de emergencia económica?

Si bien los pronunciamientos del sumo tribunal constitucional merecen acatamiento y respeto, no por ello deben los comentaristas abstenerse de avanzar sus propias opiniones al respecto, más aún cuando no lo hacen como funcionarios públicos sino como ciudadanos. Para quienes conocen las circunstancias que se vivían en noviembre de 1998 es indiscutible que la confluencia de factores externos e internos, sobrevinientes en su conjunto si no necesariamente en cada caso particular, habían generado una amenaza letal para el sistema financiero y en consecuencia para la economía colombiana. Es cierto que no todos los bancos estaban en la misma situación: algunos (particularmente los bancos privados más grandes) seguramente hubieran podido sobrevivir a estos duros tiempos sin ningún tipo de legislación extraordinaria. Otros, sobre todo los bancos pequeños y algunos intermediarios especializados, claramente estaban en problemas. La decisión de la Corte efectivamente excluyó a estos establecimientos de crédito de las medidas de apoyo del Decreto 2331 de 1998 y los dejó librados a la voluntad y capacidad de sus accionistas de capitalizarlos.

El Gobierno reaccionó tan prontamente como pudo, y estableció una línea de crédito de capitalización en FOGAFÍN (mediante la Resolución N° 6 de 1999), pero ello tomó tiempo (entre octubre de 1998 y junio de 1999),

puesto que fue necesario conseguir recursos de fondeo, ya que no se trataba de una erogación que estuviera presupuestada.

De la lectura de la sentencia (sobre todo a la luz de sentencias posteriores sobre la misma materia) se tiene la impresión de que la Corte suponía que el Gobierno utilizaría los recursos obtenidos con cargo a la emergencia para favorecer a banqueros privados, con lo cual estaría socializando las pérdidas de un sector propenso a privatizar todas sus utilidades. Esta preocupación (que carecía enteramente de fundamento, como se explica más adelante) porque los culpables de la Crisis (pues así se consideraba a los banqueros en muchos foros) se beneficiaran de las medidas de apoyo, llevó a la Corte a excluir de modo general a toda la banca privada de tales apoyos sin dar opción para considerar casos particulares.

Aunque el análisis que hizo la Corte de las distintas variables económicas fue bastante completo y evidenció un examen amplio previo a decidir, queda la percepción de que no se advirtió que existía una confluencia de factores que no se había visto en un siglo, y que también se produjo en muchos otros países vecinos, en algunos casos con mayor gravedad incluso que en Colombia. También pareciera que la Corte sobreestimó el alcance de las facultades ordinarias del Gobierno, y que puso una cota tan alta de crisis para poder acudir al mecanismo de la emergencia económica y social, que en adelante es improbable que se vayan a configurar las causales que lo justifiquen, a pesar de que pudiera haber consenso político de que las facultades de emergencia se justificaran. En sentencia muy citada en la que examinó la constitucionalidad del Decreto 2330 de 1998, y por coincidencia distinguida con el mismo número, se dijo que *"no se pretende reservar el estado de emergencia para los sucesos de colapso institucional o social, puesto que ello sería desconocer su propósito de prevenir o remediar crisis graves que puedan repercutir en daños mayores e irreparables que afecten sensiblemente los fundamentos de la coexistencia social"* (sentencia C-122 del 12 de marzo de 1997; Magistrados Ponentes: Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz). Sin embargo sí queda la impresión de que ésa es precisamente la consecuencia de la sentencia C-122 de 1999.

Bajo los supuestos de esta sentencia, es posible que incluso la declaratoria de emergencia por el terremoto en la zona cafetera (Decreto

195 de 1999) hubiera podido verse acotada en cuanto al alcance de las facultades gubernamentales, tal como ocurrió con el Decreto 2330 de 1990, en vez de haber sido declarada exequible sin restricciones (sentencia C-216 del 14 de abril de 1999; Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell).

§41 ¿Qué dijo la Corte Constitucional sobre el Decreto 2331 de 1998?

Posteriormente la Corte se pronunció sobre la exequibilidad del Decreto 2331 de 1998 en la sentencia C-136 del 4 de marzo de 1999 (Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo). Aquí concluyó la Corte que la mayor parte del Decreto revisado era exequible, siempre bajo la interpretación ya indicada de que los recursos arbitrados de conformidad con el mismo sólo podían destinarse a los tres colectivos que habían sido identificados en la sentencia C-122-99, ya analizada, es decir, a los deudores del sistema UPAC, a los bancos cooperativos y a la banca pública. Las más importantes de las normas que fueron declaradas inexecutable fueron las siguientes:

- *Artículo 4.* Este artículo establecía que quienes quisieran acceder a los créditos del Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de Entidades Financieras Cooperativas en Liquidación debían acreditar que sus ingresos en los 6 meses inmediatamente anteriores eran inferiores a dos salarios mínimos legales mensuales. La Corte consideró que este tope era demasiado bajo, ya que el número de personas con ingresos inferiores a dos salarios mínimos legales mensuales y que tuvieran capacidad de ahorro era ínfimo. Consideró la Corte que era igual la situación de un *"ahorrador defraudado"* que *"necesita sus dineros"*, aun cuando gane dos, tres o cuatro salarios mínimos. Esta restricción convertiría en minoritarios a los beneficiarios, *"permitiendo o propiciando la efectiva burla de los intereses del mayor número de ahorradores, que no necesariamente gozan de un alto ingreso"*. Para la Corte, no era lícito que el Gobierno, a partir de la Emergencia Económica, provocara *"inadmisibles y arbitrarias distinciones entre pobres, cuando todos ellos, si han ahorrado en cooperativas liquidadas o en liquidación, están igualmente afectados y tienen derecho igual a*

recobrar, dentro de condiciones equitativas, sus recursos." En este caso entendió la Corte que el acceso a este beneficio dependería de los recursos de que efectivamente se dispusiera.

El criterio de la Corte aquí es objetable. El punto de partida de toda política pública es que hay limitados recursos disponibles para atender las necesidades existentes. Siempre es preferible que sea la ley en sentido material y no el azar o el criterio gubernamental los que asignen recursos escasos. La consecuencia de la inexequibilidad del aparte objetado por la Corte no podía ser que todos los posibles interesados pudieran acceder al beneficio, sino que los que primero llegaran se quedaran con el beneficio hasta agotar los recursos disponibles sin importar si eran los que mayores necesidades tenían. Por supuesto que no está en la misma situación una persona que gana dos salarios mínimos legales mensuales que la que gana más que eso. En un país del nivel de ingresos de Colombia dos salarios mínimos legales mensuales son equivalentes a casi 4 veces el PIB per cápita. Aunque a la minoría del país que tiene ingresos muy superiores a estos montos le parezca difícil de creerlo, una persona que gane más de dos salarios mínimos mensuales hace parte de la clase media. Y si bien es cierto que una persona de clase media puede estar en una situación crítica, en que requiere apoyo para no naufragar, no lo es menos que tratándose de situaciones con recursos escasos se debe en todo caso preferir a los más pobres sobre los menos pobres. Pero tal vez lo menos convincente es que esta conclusión no se hubiera fundado en ninguna consideración fáctica. La Corte no presentó ningún dato que mostrara que efectivamente el grupo de personas con ingresos menores a dos salarios mínimos legales mensuales, con acreencias o ahorros en el sector cooperativo, fuera inexistente o mínimo. Ciertamente no tenía cómo fundamentar su conclusión de rescindir una norma razonable y adoptada por autoridad competente con base en consideraciones tan lánguidas.

- *Artículo 5.* Disponía que el Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de Entidades Cooperativas en Liquidación adquiriría hasta los primeros \$500.000 de las acreencias que cada ahorrador o acreedor tuviera contra tales entidades. La Corte estima aquí que con la restricción de los \$500.000 se rompe la igualdad entre los ahorradores y depositantes de las entidades en cooperativas y los de las entidades

financieras comerciales, los cuales "*por conducto del FOGAFÍN pueden obtener la recuperación de la totalidad de sus ahorros y depósitos*". Aquí dispuso la Corte que el Gobierno procedería a comprar las acreencias dependiendo de los recursos de que dispusiera, que en todo caso debía iniciar por los ahorradores y acreedores más pobres, y luego avanzaría hacia los de mayores ingresos mientras hubiera fondos disponibles.

Nuevamente, el criterio de la Corte es discutible, por las razones expuestas en el punto anterior, y también, porque no es cierto que los ahorradores y depositantes en entidades financieras comerciales pudieran obtener la recuperación de la totalidad de sus depósitos. Existen y existían en 1998 límites sobre el monto que el seguro de depósito pagaría a un acreedor de una entidad inscrita en FOGAFÍN, por lo cual no necesariamente obtendrían la recuperación de la totalidad de sus ahorros y créditos. Debe tenerse presente que el Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de Entidades Cooperativas en Liquidación era apenas una medida transitoria en tanto se lograba poner en funcionamiento el FOGACOOOP, que había sido creado recientemente. Eventualmente convergerían las situaciones de los ahorradores y depositantes de uno y otro tipo de entidades financieras. Claramente estaba justificado poner un tope a los montos de las acreencias que el Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de Entidades Cooperativas en Liquidación les compraría a los acreedores y ahorradores del sector financiero cooperativo, puesto que en caso contrario habría una desigualdad injustificada entre éstos y los acreedores y ahorradores del sector financiero, en perjuicio de éstos.

- *Artículo 10.* Establecía en su inciso segundo que cuando, respecto de los establecimientos de crédito de naturaleza cooperativa, se presentaran las circunstancias excepcionales previstas por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, conforme a las cuales procediera la adopción de institutos de salvamento y de protección de la confianza pública o la toma de posesión de una institución financiera o aseguradora, la Superintendencia Bancaria, con la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, podría ordenar la conversión de una entidad de naturaleza cooperativa en sociedad por acciones. Aquí consideró la Corte que esta facultad del Gobierno de ordenar la

conversión de naturaleza de estas entidades era inconstitucional "*puesto que no solamente desestimula las formas solidarias de asociación, que merecen protección especial, sino que lesiona el núcleo esencial de la libertad de asociación de los cooperados, dejando en manos de una autoridad administrativa la competencia para forzar que el ente creado deje de ser cooperativo y se convierta en sociedad por acciones*".

Aquí tampoco es fácil compartir el criterio de la Corte. La finalidad de la norma era clara: es prácticamente imposible que los asociados capitalicen una entidad financiera cooperativa en problemas. Esto se debe básicamente al "problema de la acción colectiva": como los asociados son muchos, y presumiblemente tienen aversión al riesgo, cada uno preferiría que los demás aumentaran su inversión y corrieran el riesgo subsiguiente. Esto hace que pocos realmente estén dispuestos a arriesgar sus dineros en una capitalización, con lo cual la entidad eventualmente entra en causal de liquidación (por patrimonio insuficiente). Este problema se presenta en menor grado en las sociedades por acciones, en particular cuando tienen inversionistas con parte importante en el capital. En este caso, la estructura societaria facilita la capitalización. La decisión de la Corte no preservó a estas entidades contra su desaparición, pero sí perjudicó a los acreedores y depositantes, cuya situación hubiera sido mucho mejor si las entidades hubieran podido sobrevivir en vez de tener que liquidarse. Si bien no cabe duda de que deban promoverse las formas asociativas de propiedad, tampoco debe haberla de que en plena mitad de la peor crisis financiera del siglo XX había que mirar primero a la estabilidad del sistema financiero, luego a preservar los derechos de los acreedores y ahorradores de los bancos, y sólo después de esto a mantener las peculiaridades de la personería jurídica de determinados intermediarios.

- *Artículo 12.* Regulaba la línea de crédito para deudores morosos del sistema UPAC. Una de las condiciones para que uno de tales deudores pudiera acceder al beneficio era que la mora no superara los tres meses. La Corte opinó que "*con tal exigencia se frustran los propósitos buscados con la apelación gubernamental a las instituciones de excepción, puesto que, en virtud de aquélla, se hacen inútiles los beneficios proyectados, pero sobre todo se discrimina de manera injustificada entre los deudores.*"

Se afecta, por otro lado, precisamente a quienes merecen mayor protección por las complicadas circunstancias que atraviesan, en especial a causa del desmesurado aumento en las tasas de interés y de la errónea y perjudicial estructura del sistema UPAC, cuyos exagerados costos y réditos ligados al DTF han conducido al fracaso económico de la mayoría de los deudores de las clases media y baja". En esta última parte ya se anticipaba el sentido del fallo que posteriormente se produciría sobre el sistema UPAC, y al que más adelante se hará referencia.

¿Era razonable establecer toques al tiempo de mora de los deudores que pudieran acceder a este beneficio? La Corte supuso que no, puesto que estimó que los deudores con moras de mayor duración a la prevista en el Decreto tenían incluso mayor necesidad de ayuda que los indicados en el artículo 12. La Corte también consideró que, sin importar la duración de la mora, ella sólo se debería a complicadas circunstancias, asociadas al "*desmesurado aumento en las tasas de interés*" y a "*la errónea y perjudicial estructura del sistema UPAC*". Para el Gobierno, el propósito del aparte declarado inexecutable era reducir el riesgo moral, es decir, la tendencia de los deudores a incurrir en mora al saber de la posibilidad de que un tercero venga a su rescate. El elemento temporal serviría para diferenciar entre quienes incumplieron sus obligaciones por motivos directamente vinculados con la Crisis que dio lugar a la declaratoria de la emergencia económica y social, y los que incumplieron por otras razones. Una norma con esta motivación perfectamente ha debido superar el examen de constitucionalidad.

- *Artículo 19.* Mediante este artículo se creó la categoría de las sociedades de inversión colectiva. La Corte lo declaró inexecutable por falta de conexidad con las razones que dieron lugar a la declaratoria. Sin embargo, fue adoptado en la Ley 510 de 1999 (artículo 117) por lo cual quedó vigente. Aquí los razonamientos de la Corte son oscuros: es claro que la creación de entidades que tienen por objeto la movilización de bienes inmuebles está directamente ligada con el apoyo a uno de los subsectores financieros más afectados por la Crisis, la de las corporaciones de ahorro y vivienda y el Banco Central Hipotecario. Ni parece que la Constitución requiera que en las consideraciones del

decreto que declara la emergencia económica se mencionen todas las posibles medidas que el gobierno esté evaluando para enfrentar la situación. Todo lo que la Carta exige es que los decretos que se dicten en ejercicio de las facultades propias de la emergencia económica se refieran "a materias que tengan relación directa e inmediata con el estado de emergencia". No cabe duda de que en este caso la condición se cumplió.

Entre las normas que fueron declaradas exequibles condicionalmente hay que recordar las dos siguientes, que generarían grandes dificultades para que el Gobierno dispusiera de los recursos y de las facultades para apoyar a los ahorradores de los bancos privados en dificultades.

- *Artículo 24.* Este artículo facultaba a las entidades financieras que vendieran a otras cartera, para seguirse encargando de las gestiones asociadas con la misma. La declaratoria de inexecutable se basó en falta de conexidad con los motivos invocados en el Decreto 2330 de 1998. Pero no cabe duda de que una norma como ésta facilita que se las entidades financieras hagan contratos sobre sus respectivas carteras, lo cual debe contribuir a la movilización de los activos de que dispongan como garantía de tales carteras. Es claro que este tipo de medidas hubiera contribuido a paliar uno de los atributos de la Crisis, por lo que sí había relación de conexidad con las causas que llevaron a declarar la emergencia. En todo caso esta norma sigue vigente porque fue incorporada como artículo 118 de la Ley 510 de 1999.
- *Artículo 18.* Este artículo autorizó a FOGAFÍN para establecer una línea de crédito para la capitalización de establecimientos de crédito. La Corte la declaró constitucional en su integridad con la precisión de que "dentro de los beneficiarios de la línea de crédito extendida no están comprendidos los establecimientos crediticios de naturaleza privada, a los que podrá respaldar el Estado mediante sistemas propios de la normatividad ordinaria y con recursos diferentes de los que se consigan a partir de la Emergencia Económica, sobre la base de que los mismos propietarios de tales entidades, en primer término, las capitalicen con sus propios recursos".

- *Artículo 29.* Este artículo estableció la contribución sobre transacciones financieras conocida como del "dos por mil". La Corte la declaró exequible en el entendido de que su recaudo sólo se pudiera destinar a las entidades a las que se refería la sentencia C-122-99, y adicionalmente de que "los dineros recaudados, en lugar de consignarse a favor de FOGAFÍN, se entreguen de inmediato a la Tesorería General de la Nación para su distribución equitativa, por el Gobierno, entre los sectores materialmente afectados por las dificultades económicas que ocasionaron la apelación al artículo 215 de la Carta Política".

§42 ¿Qué puede opinarse sobre la sentencia C-136 de 1999?

Aunque ya se han hecho los comentarios frente a cada aparte significativo de la sentencia C-136 de 1999, se quiere aquí recapitular lo dicho. La limitación de las medidas previstas en el Decreto 2331 de 1998 a los deudores de créditos UPAC, las instituciones financieras cooperativas y la banca pública, merece los comentarios que aparecen al pie del sumario de la sentencia C-122 de 1999. Las declaratorias de inexecutable de algunos artículos del Decreto 2331 de 1998 no desarticulaban la estructura de la norma, la cual en consecuencia superó el examen de constitucionalidad. Los casos particulares de normas inexecutable pueden ser objeto de discusión razonable. En general se basan en haberse incluido en el decreto criterios que la Corte considera contrarios al principio de igualdad, o demasiado rígidos; o bien por falta de conexidad con las razones invocadas para declarar el estado de emergencia. Pero los argumentos esbozados atrás muestran que estas conclusiones no eran inevitables, y que bien ha podido (y aun debido) la Corte concluir lo contrario.

§43 ¿Qué uso hizo el Gobierno Nacional de las facultades extraordinarias que le confirió el estado de emergencia económica (Decreto 2331 de 1998)?

Como se puede observar en la revisión detallada del Decreto 2331 de 1998, el instrumento que el Gobierno destinó para enfrentar la crisis fue FOGAFÍN. El Gobierno Nacional se dedicó a acopiar los recursos que

luego fue transfiriendo al Fondo para que pudiera desarrollar los distintos programas de apoyo que estaban previstos en el decreto de emergencia económica.

Las medidas adoptadas por el Gobierno para desarrollar las facultades de la emergencia económica y social pueden clasificarse en varios grandes acápite:

A. *Distribución de los recursos arbitrados de conformidad con el Decreto 2331 de 1998 entre los grupos previstos por la Corte Constitucional.* El Gobierno Nacional desarrolló lo dispuesto por la Corte en sus sentencias C-122-99 y C-136 de 1999 y distribuyó los recursos que fueran recaudados con base en el Decreto 2331 entre los grupos previstos por la Corte como únicos beneficiarios de tales recursos, del modo siguiente:

1. *Para los deudores individuales de créditos hipotecarios para la financiación de vivienda, el sesenta por ciento (60%) del total de los recaudos.*

2. *Para bancos y organizaciones solidarias que desarrollan actividades financieras y de ahorro y crédito, se encuentren o no intervenidas o en liquidación, tales como instituciones financieras de carácter cooperativo a las que se refiere el parágrafo del artículo 2º del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero; cooperativas financieras; cooperativas de ahorro y crédito, cuando se encuentren debidamente autorizadas; las secciones de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas o integrales; el treinta por ciento (30%) del total de los recaudos.*

3. *Para las instituciones financieras de carácter público, el diez por ciento (10%) del total de los recaudos. (Decreto 813 del 7 de mayo de 1999).*

B. *Medidas de apoyo a los deudores de créditos hipotecarios de vivienda.*

- Se reguló el procedimiento para que FOGAFÍN ofreciera seguro contra desempleo a los deudores del sistema UPAC, según lo previsto en el artículo 17 del Decreto 2331 de 1998 (Decreto 213 de 1999).

- Se estableció la línea de crédito prevista en el artículo 11 del Decreto 2331 de 1998 (para apoyo a deudores del sistema UPAC que estuvieran a paz y salvo en sus obligaciones) a través de FOGAFÍN y se dispuso

que el término para presentar las solicitudes respectivas vencería el 29 de abril de 1999 (Decreto 682 de 1999).

- Se estableció la línea de crédito prevista en el artículo 12 del Decreto 2331 de 1998 (para apoyo a deudores del sistema UPAC que estuvieran en mora) a través de FOGAFIN (Decreto 688 de 1999).
- Se regularon las daciones en pago previstas en el artículo 14 del Decreto 2331 de 1998 y se prohibió que los costos asociados con la dación en pago (gastos notariales, impuestos de registro, beneficencia, entre otros) fueran trasladados al deudor (Decreto 908 de 1999).
- Las líneas de crédito previstas en los artículos 11, 12, 13 y 14 (créditos a deudores hipotecarios que estén o no al día y créditos a entidades financieras aceptantes de daciones en pago) fueron reguladas por la Junta Directiva de FOGAFÍN mediante la Resolución 3 del 25 de noviembre de 1998. Esta resolución posteriormente fue modificada por la Resolución 2 del 24 de marzo de 1999 para dar cumplimiento a lo dispuesto por la Corte Constitucional en su sentencia C-136 de 1999, ya vista. De esta manera la operatividad de las líneas de crédito quedaron armonizadas con la jurisprudencia constitucional.

C. *Medidas de apoyo a las entidades financieras cooperativas.*

D. *Medidas de apoyo a la banca pública.* En el caso de la banca pública el Gobierno culminó un ejercicio de conceptualización del rol de lo público en el sistema financiero y concluyó que, por fuera de la que luego se llamaría Banco Agrario, el Estado debía retirarse de este negocio. Ello tenía (y tiene) poderosas justificaciones. En múltiples estudios se ha encontrado que la presencia importante del Estado en el sistema financiero genera desperdicio de recursos, ya que la banca pública frecuentemente ha destinado sus dineros no a créditos para inversiones que puedan cubrir sus propios costos, sino a personas o empresas cercanas a los gobernantes, con criterios políticos (esto se conoce como "falla del gobierno"). El Informe de la Comisión de la Verdad sobre las causas y responsables de las pérdidas del sector financiero estatal (2000) concordó con este diagnóstico. La Administración Pastrana prefirió renunciar a este discutible instrumento que otros gobiernos no vacilaron

en emplear cuando lo requirieron. Por ello las medidas de apoyo a la banca pública, salvo en el caso del Banco Agrario, se destinaron a impedir que los ahorradores sufrieran pérdidas por las deficiencias gerenciales o de supervisión que pudieran imputarse a autoridades públicas.

§44 ¿Qué apoyos dio el gobierno a la solvencia del sistema financiero por fuera del marco de la emergencia económica?

Por fuera del margen de las facultades de la emergencia el Gobierno desarrolló, a través de FOGAFÍN, una importante línea de crédito de capitalización de entidades financieras. Se trató de la Resolución N° 6 del 30 de junio de 1999, adoptada para poder dar apoyo a instituciones financieras privadas ante la decisión de la Corte Constitucional, ya comentada, para que las medidas adoptadas en el Decreto 2331 de 1998 beneficiaran a tales instituciones. El Gobierno utilizó la facultad prevista en el artículo 48, numeral 1, literal a del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (consistente en autorizar operaciones adicionales a las entidades objeto de intervención en desarrollo de su objeto principal de conformidad con la ley) y, mediante el Decreto 836 de 1999, facultó a FOGAFÍN para establecer una línea de crédito destinada a otorgar préstamos a los accionistas de los establecimientos de crédito y a terceros interesados, cuyo producto se destinaría a la capitalización de los mismos establecimientos. Es importante recalcar que el crédito iba dirigido a los accionistas, quienes respondían con sus peculios en caso de incumplirse las obligaciones asumidas. No se trataba de salvar banqueros sino, a la postre, apoyando la capitalización del sistema, de proteger a los ahorradores todos y a la confianza pública, tal como se explica a continuación.

Estas obligaciones, tal como quedaron reguladas en la Resolución N° 6, eran bastante exigentes y muestran que el Gobierno de ningún modo favoreció a los banqueros privados ayudándolos a cubrir sus pérdidas con recursos públicos. El proceso se realizaba en varias fases. En primer término, para que los accionistas pudieran recibir estos préstamos, el respectivo establecimiento de crédito debía limpiar sus balances

provisionando o amortizando los activos de dudoso recaudo o cuyo valor real fuera inferior al nominal. Tras estas medidas si el establecimiento quedaba con un patrimonio técnico menor que cero, los accionistas se obligarían a capitalizarlo de inmediato para que el capital no fuera negativo. La capitalización se debía hacer en 50% de inmediato y 50% en el término de un año, previo a lo cual debía suscribir con la Superintendencia Bancaria un plan de ajuste. La porción del aumento de capital que quedara pendiente debería garantizarse con activos de alta solidez que representaran un 133% del monto debido. FOGAFÍN podía prestar a los accionistas el 50% que debían cancelar de inmediato, mediante créditos puente. Una vez provisionados y amortizados los activos malos, el establecimiento de crédito debía castigarlos y trasladarlos a un patrimonio autónomo gestionado por una fiduciaria. Los créditos de largo plazo (3 a 7 años) que FOGAFÍN podía otorgar a los accionistas iban hasta el 90% de los recursos necesarios para que el establecimiento quedara con patrimonio técnico adecuado. Sin embargo, descontando los créditos puente ya mencionados, el crédito de capitalización no podía superar el 80% del total capitalizado con tal crédito y con otras fuentes de recursos de los accionistas, quienes debían dar en garantía acciones por valor no menor del 133% del monto prestado. Los dineros obtenidos con la capitalización debían invertirse en títulos de deuda emitidos por FOGAFÍN. En todo caso FOGAFÍN contaría con no menos del 78% de los derechos para votar en la asamblea de accionistas del establecimiento de crédito, para poder adoptar las medidas necesarias de tipo gerencial. Mientras quedaran sumas pendientes de pago por estos créditos, todos los dividendos se destinarían a la amortización de estos créditos. Lo mismo se haría con las sumas que pudieran recuperarse al monetizarse los activos malos que se habían trasladado a un fideicomiso para limpiar el balance. Además del plan de ajuste con la Superintendencia Bancaria, el establecimiento de crédito debía firmar un convenio de desempeño con la misma Superintendencia y con FOGAFÍN, que sometía al establecimiento a una especie de régimen de intervención por parte de FOGAFÍN mientras quedaran obligaciones pendientes. Para eliminar cualquier posibilidad de beneficio por parte de los accionistas de los establecimientos de crédito privados se previó que éstos adquirieran los créditos otorgados a ellos o a personas vinculadas con ellos como condición para poder participar en el programa. La verdad es que es difícil imaginar un conjunto de reglas más exigente y menos propicio al favorecimiento de los particulares.

Es claro que el objetivo de la línea de crédito era salvar la solvencia de los establecimientos de crédito, y ello, por el enorme costo que el cierre de los mismos hubiera implicado para los ahorradores y para la integridad del sistema financiero. El interés de los accionistas quedó enteramente subordinado a esta meta, como se evidencia del anterior resumen de la Resolución N° 6. Fueron tan exigentes los requisitos para el acceso a la línea de crédito que los accionistas de algunos establecimientos de crédito no pudieron cumplirlos, o no quisieron hacerlo. Éstos fueron intervenidos y posteriormente liquidados. Algunos de estos accionistas iniciaron procesos judiciales contra las autoridades gubernamentales involucradas en estas decisiones (particularmente la Superintendencia Bancaria y FOGAFÍN). Los actores alegaron que el Estado, a través de estas autoridades, no les dio el apoyo que pensaban que merecían y que por ello sus establecimientos de crédito habían tenido que cerrar. Ya hay varios fallos favorables al Estado que confirman la transparencia y rectitud de los criterios con que se tomaron muchas difíciles decisiones. Pero no cabe ninguna duda de que no hubo ayudas para amigos del Gobierno con dineros del Estado, como irresponsablemente algunos lo afirmaron, sino un programa de crédito de capitalización sumamente riguroso encaminado a salvar las instituciones que fueran viables y que contaran con accionistas dispuestos a comprometer sus propios peculios en el proceso. Dicho en otras palabras: el Estado ofrecía ayudar a capitalizar a las entidades en dificultades si (y solo si) los accionistas se "metían la mano al dril" ellos también, como se dice coloquialmente.

Bajo la Resolución N° 6 de 1999 y una posterior de 2001 se capitalizaron 12 establecimientos de crédito, de los cuales la mayor parte sobrevivieron a la Crisis. En casi todos los casos los accionistas honraron sus obligaciones con FOGAFÍN. Se adoptaron también medidas semejantes para las entidades hipotecarias.

Algunos banqueros privados se quejaron porque FOGAFÍN sólo hubiera expedido la normatividad contenida en la Resolución N° 6 el 30 de junio de 1999, casi un año después del inicio de la Administración Pastrana. Incluso se han fundamentado demandas contra el Estado en esta consideración. Ello tuvo varias explicaciones, vinculadas con la decisión de la Corte Constitucional que limitó el alcance de las facultades

de la emergencia económica a ciertos sujetos (banca pública y cooperativa y deudores hipotecarios) y excluyó a otros (la banca privada). Por lo tanto, la línea de crédito prevista en el artículo 18 del Decreto 2331 de 1998 no pudo destinarse a apoyar a estos últimos, y se requirió buscar un mecanismo alternativo, el del Decreto 836 de 1999, que se dictó poco tiempo después de que se conoció el sentido de la sentencia C-136-99, y tan pronto fue posible. Otra razón fue que el Fondo debió conseguir recursos para fondear esta línea de crédito después de que la sentencia citada le quitó el recaudo de la contribución del dos por mil y de que la restringió a los fines varias veces aludidos. FOGAFÍN debió hacer varias emisiones de títulos para poder conseguir los dineros con los que otorgaría créditos de conformidad con esta Resolución. En un mercado pequeño como el nuestro, y para un sujeto que no captaba comúnmente dineros por este medio, se trató de un proceso complejo y dispendioso. Las anteriores circunstancias explican plenamente que sólo en junio de 1999 estuvieran dadas las circunstancias para que la línea de crédito de capitalización pudiera entrar a funcionar.

Un aspecto que merece consideración es que la adopción de la Resolución N° 6, con base en el Decreto 836 de 1999, parecería demostrar que no se necesitaban las facultades de la emergencia económica para apoyar a los bancos privados en problemas, que es precisamente la razón por la que la Corte Constitucional los excluyó del alcance de las medidas de la emergencia económica. Pero esta conclusión sería errónea, ya que lo que el Gobierno terminó haciendo mediante la Resolución N° 6 de junio de 1999 hubiera podido llevarlo a efecto directamente en octubre de 1998 en desarrollo del Decreto 2331. Lo que aquí se demostró no fue que las facultades de emergencia no hubieran sido necesarias, sino que el Gobierno hizo lo que más pudo para preservar al sector financiero privado a pesar de la decisión constitucional desfavorable.

Aunque no se tratara propiamente de apoyos, debe recordarse las medidas adoptadas por la Superintendencia Bancaria en la Circular 039 de 1999, en las que hizo más estrictos los requerimientos de provisiones de activos improductivos. Esta medida hizo que la verdadera calidad de la cartera quedara en evidencia, y quedó claro que era mucho peor de lo que hasta entonces se conocía. Se trataba de acciones concertadas entre las distintas

entidades gubernamentales y la Junta del Emisor para sacar los problemas a la superficie y luego implementar las medidas de apoyo.

§45 ¿Sirvió para algo la emergencia económica de 1998?

La emergencia económica de 1998 dotó al gobierno de medios para apoyar a las instituciones financieras públicas y cooperativas y a los deudores hipotecarios. Como consecuencia de la decisión de la Corte Constitucional, al limitar a estos sujetos el acceso a las medidas de apoyo previstas en el Decreto 2331 de 1998, la emergencia no fue demasiado útil para apoyar a los bancos privados que estaban en problemas; pero el Gobierno en todo caso les dio respaldo a sus requerimientos de solvencia mediante la línea de crédito de la Resolución N° 6 de 1999, que ya se explicó.

En una crisis financiera aguda se presentan dos tipos de problemas: los unos de liquidez, que deben ser atendidos por el Banco Central pues tal es su responsabilidad fundamental, y otros de solvencia (deterioro patrimonial agudo que de no componerse ponen en riesgo la viabilidad misma de las entidades con grave perjuicio de los ahorradores y del público en general). Estos apoyos a la recomposición de la solvencia patrimonial fueron los que se instrumentalizaron a través de FOGAFÍN teniéndose sumo cuidado -como ha quedado explicado- de no favorecer a los dueños de las entidades sino a los ahorradores y a la confianza del público en las entidades financieras.

§46 ¿Qué dispuso la Ley 510 de 1999?

El Gobierno Nacional presentó varias iniciativas legislativas importantes sobre el sistema financiero paralelamente al desarrollo de las facultades previstas en las normas de emergencia económica.

La primera de ellas fue la Ley 510 de 1999, que tenía el objeto de establecer un marco normativo coherente y estable para refundar el sistema financiero después de adoptadas las medidas más urgentes para hacer frente a la Crisis Financiera. Las disposiciones más importantes fueron las siguientes:

- *Se establecieron condiciones de ingreso más exigentes al sistema financiero, con el propósito de que sólo entidades sólidas patrimonialmente pudieran existir y actuar en él.*
- *Se ampliaron las facultades del Gobierno para adoptar mecanismos de regulación prudencial. Particularmente se previó la posibilidad de que el Gobierno determinara relaciones patrimoniales u otros indicadores que permitieran inferir el deterioro de las entidades financieras, para inducirlas a adoptar programas de recuperación.*
- *Se permitió la inversión de los establecimientos de crédito en entidades financieras que no fueran de la misma clase de la entidad inversionista, y en bolsas de valores. También se permitieron las inversiones en compañías de servicios financieros y en comisionistas de bolsa. El objeto de esta reglamentación era facilitar la consolidación de intermediarios financieros y bursátiles sólidos patrimonial y gerencialmente, y con capacidad de ofrecer servicios de valor agregado.*
- *Se permitió a los bancos, a las corporaciones de ahorro y vivienda y a los bancos hipotecarios emitir títulos para la financiación y construcción de vivienda.*
- *Se ampliaron las funciones autorizadas a las corporaciones financieras.*
- *Se suprimieron restricciones existentes para la realización de operaciones de leasing por parte de las compañías de financiamiento comercial.*
- *Se amplió el espectro de las medidas cautelares (programas de recuperación y régimen especial para fusiones y adquisiciones de entidades en causal de liquidación) y se precisó el de toma de posesión (número de causales, fines de la toma de posesión, régimen de la toma de posesión para liquidar). Respecto de las entidades financieras cooperativas se estableció la posibilidad de que los afiliados resolvieran convertirlas en sociedades anónimas, aunque tal decisión no podrían adoptarla las autoridades de manera forzosa, como se había previsto en aparte del Decreto 2331 de 1998 que la Corte Constitucional declaró inexecutable.*

- *Se precisó el régimen legal aplicable a FOGAFÍN.* En particular se le asignaron a FOGAFÍN nuevamente funciones que ya estaban previstas en el Decreto 2331 de 1998 pero que, al haber sido incluidas en una ley de la República, quedaron por fuera de las restricciones que la Corte Constitucional estableció en la sentencia C-122-99, ya vista. El nuevo régimen del Fondo debe servir para que una nueva crisis financiera (que esperamos esté muy distante) encuentre a esta entidad con medios suficientes para responder.
- *Se precisó el régimen patrimonial de la Superintendencia Bancaria y los procedimientos administrativos que se adelanten ante la misma.*
- *Se adoptaron diversas medidas respecto del mercado de valores.* Quizás las más dignas de mención se relacionaban con las bolsas de productos, los intermediarios de éstas y los organismos de compensación y liquidación de las mismas, que sirvieron de base para que, mediante Decreto 573 de 2002, estos sujetos pasaran de la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades a la de la Superintendencia de Valores, lo que se consideraba un paso necesario para su consolidación como opciones creíbles para los inversionistas. Lamentablemente la normatividad de la Ley 510 de 1999 sobre estos sujetos no tuvo la claridad necesaria, por lo cual las facultades de la Superintendencia de Valores respecto de ellas quedó en entredicho y tuvo que ser retomada, con mayor fortuna, en la Ley 964 de 2005 y el Decreto 1511 de 2006.
- *Se cambió el régimen aplicable al Banco Cafetero, el cual de empresa industrial y comercial del Estado pasó a ser una sociedad de economía mixta.* Éste fue el primer paso que culminó con la exitosa venta del Banco a Davivienda en 2007.
- *Se adoptaron algunas regulaciones sobre la financiación de vivienda a largo plazo.* De particular interés resulta la facultad que se otorgó a los deudores de que sus créditos pudieran transferirse a otro establecimiento de crédito y la de hacer pagos a capital o cancelar anticipadamente estos créditos sin tener que pagar comisiones o multas ni dar preavisos, así como la preferencia que se da a los deudores que hubieran dado en pago sus inmuebles, para readquirirlos si no hubieran sido vendidos a

terceros. Igualmente se estableció un completo régimen de arbitramento para resolver las controversias que pudieran surgir por estos créditos, aunque no se tiene conocimiento de que haya sido utilizado en la práctica.

- *Se estableció para todos los casos que, en caso de mora, el interés a pagar sería una y media veces el bancario corriente, y no el doble, como había sido previsto en el Código de Comercio, modificando en este sentido el artículo 884 de de dicho Código.*
- *Se permitió a las entidades públicas hacer acuerdos de contingencia cuando vendan instituciones financieras a particulares. Esta facultad ciertamente facilitó la venta de diversas entidades financieras que habían caído en poder del Gobierno a raíz de la Crisis, o que se encontraban en poder de aquél con anterioridad. El cambio seguramente contribuyó a la caída de las tasas de interés.*
- *Se estableció una Comisión de la Verdad (integrada por el Contralor General, el Procurador General, el Fiscal General, el Superintendente Bancario y el Superintendente de Valores) para que presentara un informe ante el Presidente de la República sobre las causas y los efectos de las pérdidas del sector financiero estatal. Este informe encontró numerosas fallas en el gobierno corporativo de los bancos públicos, las cuales permitieron prácticas inseguras e irregularidades incontrovertibles en el otorgamiento y manejo del crédito.*

Como puede verse, las disposiciones de la Ley 510 de 1999 constituyen la decantación del aprendizaje de las autoridades a resultas de la debacle del segundo semestre de 1998, a la par que un marco normativo para que administraciones futuras dispongan de medios más efectivos para reaccionar ante los primeros síntomas de una crisis, sin que deban esperar a que ella se produzca ni depender del incierto camino de las facultades derivadas de la declaratoria de emergencia económica y social.

§47 ¿Qué dispuso la Ley 546 de 1999?

La segunda ley propuesta por el Gobierno Nacional en el marco de la Crisis Financiera fue la Ley 546 de 1999, en la cual se estableció el

régimen marco para la regulación por parte del Gobierno de un sistema especializado para la financiación del crédito de vivienda. En esta ley se creó el sistema de la Unidad de Valor Real (UVR), que reemplazó el sistema UPAC que la Corte había declarado inexecutable, como se verá más adelante. En desarrollo de lo ordenado por la Corte, la UVR se calcula exclusivamente con base en la inflación. La Ley 546 también previó multiplicidad de medidas para canalizar recursos al crédito de vivienda, tales como la posibilidad de los bancos de emitir bonos hipotecarios denominados en UVR y la de titularizar cartera hipotecaria; las corporaciones de ahorro y vivienda se convirtieron en bancos comerciales. Otras disposiciones importantes regularon los intereses de mora y prohibieron la estipulación de cláusulas aceleratorias en estos créditos, y también se estableció la obligación a cargo de los bancos de informar de forma clara y precisa al inicio de cada año el valor proyectado de las cuotas que se causarán dentro del mismo. También se adoptó el régimen de vivienda de interés social. La Ley 546 promovía los mecanismos alternos de solución de conflictos en un capítulo sobre el arbitramento en los créditos de vivienda a largo plazo, pero la Corte Constitucional lo declaró inexecutable mediante la sentencia C-1265 del 20 de septiembre de 2000 (Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo). Y se estableció el régimen de transición de la UPAC a la UVR.

§48 ¿Qué dispuso la Ley 550 de 1999?

La Ley 550 del 31 de diciembre de 1999 estableció un completo régimen para la reactivación empresarial, con el objeto de salvar a las empresas viables que hubieran caído a resultas de la recesión que acompañó la Crisis Financiera y facilitar la ordenada liquidación de las que no pudieran recuperarse. Retomó las figuras previstas en la Ley 222 de 1995, pero las dotó de mecanismos institucionales más efectivos que los incorporados en la ley inicial. El primero y más importante de estos mecanismos fue el promotor, quien participaría *"en la negociación, el análisis y la elaboración de los acuerdos de reestructuración en sus aspectos financieros, administrativos, contables, legales y demás que se requieran"* (artículo 7, inciso 2). Es indudable que era más probable que los interesados llegaran a un acuerdo, y que éste se cumpliera

correctamente, si había alguien que fuera responsable de ello. Lo propio cabe decir de disposiciones tan convenientes como la continuación en la vigencia de los contratos de tracto sucesivo o la obligación de seguir prestando los servicios públicos a las empresas que estuvieran en proceso de reestructuración, medidas sin las cuales sería muy difícil que una empresa pudiera seguir funcionando. El procedimiento para que el promotor convocara a los acreedores y realizara el inventario de acreencias, junto con la responsabilidad penal para quienes ocultaran información sobre las mismas, es también más ágil y efectivo que el contenido en la ley de 1995. Éstos son sólo algunos de los aspectos favorables que hay que rescatar de la Ley 550 de 1999, los cuales seguramente dieron lugar a que su vigencia fuera prorrogada, y que apenas quedara derogada recientemente mediante la Ley 1116 de 2006.

La Ley 550 también estableció que quienes dentro de los diez meses siguientes a su entrada en vigencia se pusieran al día en obligaciones por cuyo incumplimiento hubieran sido reportados a bancos de datos, tendrían un alivio consistente en la caducidad inmediata de la información negativa (artículo 76). Aunque esta medida seguramente ayudó a quienes se cobijaron a ella, e indujo a que muchas personas se pusieran al día en sus obligaciones, también comprometió la integridad de los bancos de datos al suprimir información relevante.

§49 ¿Qué dijo la Corte Constitucional en las sentencias sobre el sector financiero que profirió durante la Crisis?

La Corte Constitucional profirió varias sentencias en el contexto de la Crisis. Algunas de ellas se refirieron al sistema UPAC.

- La primera de ellas fue la sentencia C-383 del 27 de mayo de 1999 (Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra). Un ciudadano demandó mediante la acción pública de inconstitucionalidad parte del literal f) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, en el cual se atribuía al Banco de la República la función de fijar la metodología para determinar el valor de la UPAC "*procurando que ésta refleje también los movimientos de la tasa de interés en la economía*". La Corte declaró la inexecutable del aparte impugnado, por violar el artículo 51 de la

Constitución Política¹ y no ser acorde con el Estado Social de Derecho. El que el Banco Central debiera procurar que el valor de la UPAC reflejara los movimientos de la tasa de interés, en criterio de la Corte *"implica que la corrección monetaria se realice incluyendo en ella la variación de las tasas de interés en el mercado financiero, lo cual conduce a que se introduzca para el efecto un nuevo factor, el de rendimiento del dinero, es decir los réditos que este produce, que resulta ajeno a la actualización del valor adquisitivo de la moneda, pues, como se sabe, son cosas distintas el dinero y el precio que se paga por su utilización, el cual se determina por las tasas de interés"* (he subrayado).

Igualmente estima la Corte que *"la determinación del valor en pesos de las Unidades de Poder Adquisitivo Constante conforme a la variación de las tasas de interés en la economía a que se ha hecho referencia, pugna de manera directa con la "democratización del crédito" que ordena al Estado el artículo 335 de la Constitución como uno de los postulados básicos en la concepción de éste como "Social de Derecho", pues, precisamente a ello se llega, entre otras cosas cuando el crédito no se concentra solamente en quienes abundan en dinero y en bienes, sino extendiéndolo a la mayor parte posible de los habitantes del país, sin que ello signifique nada distinto de procurar efectivas posibilidades de desarrollo personal y familiar en condiciones cada día más igualitarias"*. Manifiestamente no resulta claro para la Corte que no remunerar el uso del dinero mediante el pago de intereses en un contexto en el que está permitido y es usual cobrarlos, no puede tener como consecuencia el que haya más dinero para prestar a los pobres para que adquieran vivienda, sino que seguramente habrá menos dinero para este propósito, a medida que los prestamistas desplazan sus créditos a otras actividades más rentables. Y efectivamente hemos visto una caída importante en los volúmenes de créditos hipotecarios, aunque es difícil determinar hasta dónde ello puede deberse a jurisprudencia como ésta.

-
1. ARTÍCULO 51. Todos los colombianos tienen derecho a 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.

Hubo un salvamento de voto a esta sentencia, de los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz y Vladimiro Naranjo Mesa, quienes aparecerían repetidas ocasiones en la misma situación, como disidentes de la posición mayoritaria. Cifuentes y Naranjo estimaron que *"la Corte en esta sentencia definió equivocadamente como problema de constitucionalidad, un complejo asunto en el que militan sólo razones de conveniencia y de diseño o rectificación de políticas bajo la responsabilidad de las instituciones encargadas del manejo económico del Estado. La ausencia de liderazgo en un país que no enfrenta sus grandes conflictos ni sus causas, por el momento oculta la improcedencia de la acción de la Corte y lleva a mirar con indulgencia su evidente extralimitación. Pero el costo enorme de este tipo de intervenciones, así ellas puedan por el momento ser muy populares, gravitará negativamente sobre la jurisdicción constitucional que, a la postre, no resiste tamaña desfiguración"*. Estas palabras merecen ser recordadas.

Efectivamente, la Corte constitucionalizó un asunto de mera conveniencia fáctica (los elementos que debe tener en cuenta la Junta Directiva del Banco de la República al establecer la metodología para la determinación del UPAC) para efectos de poder pronunciarse sobre él y reemplazar el criterio del legislador por el propio del Tribunal Constitucional, en una materia en el que éste no tiene la ventaja ni de representar la voluntad mayoritaria designada electoralmente (que corresponde al Congreso), ni de comprender cabalmente los efectos técnicos de su propia decisión (la cual más claramente hace parte del ámbito del Banco Central). La opinión minoritaria observó que seguramente amplios núcleos de opinión respaldarían esta decisión de la Corte aun percatándose de *"su evidente extralimitación"*, pero que se trata de una clara desfiguración de las funciones de la jurisdicción de constitucionalidad que pondría en peligro la viabilidad de la misma. Y también se percató, como no lo hizo la mayoría, de que esta decisión reduciría el flujo de recursos hacia el crédito hipotecario, lo cual no podría sino perjudicar a quienes dependen de él para adquirir sus viviendas. Como veremos, habría varias oportunidades para que los Magistrados aquí disidentes reiteraran sus preocupaciones, aunque no se les hiciera caso.

- La segunda de ellas fue la sentencia C-700 del 16 de septiembre de 1999 (Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández). Un ciudadano demandó la normatividad en materia de UPAC, la cual se remontaba a los orígenes del sistema en 1972. La demanda se basó en argumentos esencialmente de tipo formal: que los reglamentos constitucionales autónomos² dictados por los gobiernos anteriores a la Constitución de 1991 eran contrarios al ordenamiento contenido en ésta, y que el Gobierno carecía de facultades bajo el nuevo régimen para compilar estos decretos en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 35 de 1993 (ley marco de las actividades financiera, bursátil y aseguradora). En síntesis, el cargo radicó en que el sistema UPAC no fue establecido ni por la ley, ni de conformidad con la ley, sino exclusivamente al criterio (al arbitrio, según el demandante) del Gobierno Nacional. El impugnante también estimó que el hecho de que, desde el Decreto 1127 de 1990 el UPAC combinara la inflación (IPC) con tasas de interés comerciales (DTF), hacía que esta medida de valor (a la que considera una verdadera moneda paralela distinta del peso y no aprobada por la ley) no cumpliera con los fines constitucionales del acceso a la propiedad raíz que el Gobierno debe promover (puesto que los salarios aumentan con base en la inflación, mientras que el UPAC crece por encima de la inflación).

Al resolver esta demanda de inconstitucionalidad, la Corte tuvo que saltar primero una barrera: la integridad del Decreto 663 de 1993 (salvo algunos numerales del artículo 335) había ya sido declarada exequible por ese mismo tribunal, en sentencia C-252 del 26 de mayo de 1994 (Magistrados Ponentes: Antonio Barrera Carbonell y Vladimiro Naranjo Mesa). Para poder volver a pronunciarse sobre los apartes demandados, la Corte debió concluir que la cosa juzgada, que cualquier lector de la sentencia C-252-94 hubiera supuesto, en realidad no se había producido *"dada la absoluta falta de toda referencia, aun la más mínima, a las razones por las cuales fue declarada la constitucionalidad de lo acusado"*, puesto que *"no hay en el texto de las consideraciones de la Corte siquiera*

2. Los reglamentos constitucionales autónomos eran decretos con fuerza de ley que el Presidente de la República podía dictar en materia financiera de conformidad con la Constitución de 1886, en su reforma de 1968.

la más breve mención y menos el análisis del extenso estatuto (339 artículos en total, jamás cotejados global ni individualmente con la Constitución en dicho fallo), y se echa de menos el más sencillo razonamiento para concluir en la exequibilidad que luego se declara". Más aún, la Corte declara que si este decreto fue declarado exequible en la sentencia C-252-94, ello no pudo ser sino "por imprevisión o por equivocación" del propio Tribunal. Es decir, la imprevisión o la equivocación no pueden ser motivos para derogar el principio de la cosa juzgada, según este extraño pronunciamiento.

Esta consideración, bien mirada, es sorprendente: es la propia Corte Constitucional quien dicta sus fallos. Si en algún caso resuelve que una norma es exequible (o inexecutable) con base en fundamentos que parezcan insuficientes a algún lector, ¿podría entonces esperarse que en el futuro nuevas demandas contra la misma norma produzcan un resultado distinto del inicial, una vez agregados razonamientos adicionales? La sentencia no permite duda al respecto. Este irrespeto por la cosa juzgada no puede menos que arrojar un manto de duda sobre la finalidad de las sentencias de la Corte Constitucional. Cada vez que se presente algún cambio en la composición política o ideológica de la mayoría de la Corte podremos reabrir los temas que ya se suponían cerrados cuando prevalecían criterios distintos. Y si es posible declarar inexecutable, con nuevas razones, una norma que ya había sido declarada exequible, ¿qué impide declarar exequible una norma que había ya sido declarada inexecutable? Si pareciera a una nueva mayoría de la Corte que las razones para una declaratoria de inexecutable fueron insuficientes o inatendibles, ¿no podría entonces revivir la norma descaecida, incluso con efectos retroactivos? En todo caso, esta voltereta mereció una acerba réplica de parte de uno de los magistrados ponentes de la sentencia C-252-94 (Vladimiro Naranjo Mesa), quien en salvamento de voto a la sentencia C-700-99 mantuvo que la sentencia de 1994 había encontrado que el Decreto 663 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero) no tenía vicios de forma en su expedición.

Sea ello como fuere, la Corte procedió a declarar la inexecutable de las normas demandadas. En el caso de los decretos-reglamentos constitucionales autónomos anteriores a la Constitución, de 1991, la

Corte se inhibió puesto que consideró que ya no estaban vigentes al haber sido incorporados en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Los apartes impugnados de éste los declaró no ajustados a la Constitución, por cuanto no había un marco normativo de tipo legal al que pudieran someterse (ya que la Ley marco 35 de 1993 no se refirió al sistema UPAC), razón por la cual el Gobierno carecía de facultades para dictarlos, ni aún mediante la compilación de normas ya vigentes, proferidas bajo una normatividad anterior. A pesar de que, en criterio de la Corte, el Gobierno no tenía facultades para referirse al tema del UPAC en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, no por ello revivieron las normas compiladas en el mismo. Dado que no podía quedarse el sistema UPAC sin normatividad, la Corte estableció que las normas declaradas inexecutable tendrían vigencia ultraactiva hasta el 20 de junio de 2000, antes de lo cual debería el Congreso expedir una nueva normatividad en la materia. Pero, precisó la Corte, de manera inmediata, aún antes de la expedición de la nueva normatividad sobre la materia, debía la Junta Directiva del Banco de la República establecer una nueva forma de liquidar las UPAC *"cuyo valor no incorpore -y no ha de incorporar nada, ni en mínima parte- los movimientos de la tasa de interés en la economía"*, en cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia C-383-99, ya comentada. Y procedió a declarar la unidad normativa de las normas impugnadas con otras disposiciones del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero que no habían sido demandadas y las declaró todas inexecutable. Igualmente, concluyó en que el nuevo sistema de cálculo del UPAC (o de lo que reemplazara a esta unidad de valor) no podría incluir la capitalización de intereses, y que dicho modo de amortización no podría emplearse en créditos hipotecarios para la adquisición de vivienda por no ser *"adecuado"* en el sentido constitucional.

Los fundamentos de la sentencia C-700-99 son particularmente discutibles. La sentencia C-252-94 ya había declarado la executable del Decreto 663 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero) por razones de forma. Sin embargo, la declaratoria de inexecutable de toda la regulación sobre UPAC en dicho decreto la fundó la sentencia C-700-99 en razones enteramente formales y no sustanciales, como ya se vio. Es éste un caso de vulneración de la cosa juzgada constitucional. Esto no fue suficiente para los magistrados disidentes, quienes en aclaración de voto discreparon de la decisión mayoritaria

de dejar vigente la normatividad sobre UPAC hasta que el Congreso adoptara una normatividad al respecto, con plazo hasta el 20 de junio de 1999. Esta discrepancia la fundaron por cuanto, en su opinión, *"la inexequibilidad de las normas acusadas ha debido tener aplicación inmediata, pues, si una ley o parte de ella, o un decreto ley, o un decreto legislativo se encuentran contrarios a la Carta Política y, por lo mismo, así se declara por quien tiene a su cargo la guarda de la integridad y primacía de la Constitución (artículo 241 C.P.), riñe con la lógica jurídica que lo que es inconstitucional prolongue su existencia en el tiempo con posterioridad al fallo en el que así se declara por esta Corporación"*. Con el respeto que merecen los honorables magistrados disidentes, esta posición hubiera dejado sin normatividad a los créditos hipotecarios por sistema UPAC y ello en la mitad de la Crisis financiera más grave del siglo XX. Sus consecuencias hubieran sido catastróficas. Si bien la Corte ha dicho en muchos casos que no le interesan los resultados de sus decisiones sino la prevalencia del orden constitucional, en el mundo real no es posible desentenderse completamente de los efectos de nuestras acciones, ni aún para los jueces. Para ello, precisamente, es que se ha desarrollado la teoría de los fallos modulados en el tiempo.

Críticas aún más fuertes hicieron los magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz y Vladimiro Naranjo Mesa, quienes en su propio salvamento de voto volvieron sobre algunos de los argumentos que ya habían expresado en su disidencia a la sentencia C-383-99. Allí opinaron lo siguiente:

"En efecto, la aproximación metodológicamente elíptica que permitió a la Corte eludir los asuntos de fondo, ha implicado inmolar no solamente la doctrina aquilatada por la Corte en numerosos fallos, sino la cosa juzgada constitucional. Este daño inconmensurable que se causa al sistema de control de constitucionalidad, no lo alcanza a justificar la aparente conveniencia social de lograr el fenecimiento de un instrumento de captación y colocación del ahorro público. Este litigio social ha debido resolverse en el foro democrático y por las autoridades constitucionalmente competentes. Allí debe germinar la razón pública como resultado de un debate abierto a todos los interesados y concernidos. Las políticas medulares sobre el ahorro

público, se sujetan a la decisión democrática y se ejecutan por autoridades técnicas. La Corte no ha reparado en que ella carece de responsabilidad política y epistémica en esta materia. Insistir en asumir la definición judicial de causas más o menos populares, por fuera de los parámetros constitucionales, condena al país al embrocamiento de la política y de la participación ciudadana. El juez constitucional no puede anestesiar con sus decisiones la vigencia real del principio democrático. Por el contrario, su misión es la de defender y estimular la existencia de un proceso democrático abierto. La artificiosa constitucionalización de todos los problemas sociales, le entrega a la Corte Constitucional un poder que puede ser totalitario y que obstaculiza la profundización de una verdadera cultura constitucional".

Este análisis es de profundo calado. Lo que los magistrados Cifuentes y Naranjo están afirmando es que, en este caso, la Corte no fundó su decisión de constitucionalidad en argumentos atendibles, sino en consideraciones formales deleznable, llevándose de calle el principio de la cosa juzgada, y que con ello sustituyó las instancias democráticas previstas en la Constitución e impuso un punto de vista claramente parcial. Incluso dicen que esto sólo se logró gracias a "*la artificiosa constitucionalización de todos los problemas sociales*", consistente en que se escoge un tema de gran repercusión política en el que las demás autoridades no hayan optado por caminos que hubieran sido del gusto de la posición mayoritaria en la Corte, se define cuál debe ser el resultado y luego se buscan razonamientos que conduzcan a él. No llega la minoría a dar alguna razón por la cual la Corte hubiera querido proceder de modo tan "artificioso" y "elíptico", pero sugiere que se trata de motivaciones políticas.

Hay otro salvamento de voto, del magistrado Álvaro Tafur Galvis, que básicamente coincide con lo dicho por los magistrados Cifuentes y Naranjo.

- La última de las sentencias de la Corte sobre el sistema UPAC a las aquí se hará referencia es la sentencia C-747 del 6 de octubre de 1999. Una ciudadana demandó varios apartes del Decreto 663 de 1993 que permitían a los establecimientos de crédito otorgar créditos

con la modalidad de capitalización de intereses. Los intervinientes que defendieron la constitucionalidad de las normas demandadas afirmaron que esta modalidad de crédito, lejos de ir en contra de la democratización del crédito y de la promoción del acceso a la vivienda digna, de hecho era condición esencial para que esas metas se cumplieran respecto de la casi totalidad de la población que devengaba ingresos de menos de 10 salarios mínimos legales mensuales. En ausencia de la capitalización de intereses los deudores en cada cuota deben cubrir la totalidad de los intereses, sobre el saldo del crédito, lo cual hace que las cuotas iniciales sean muy altas. Aquí la Corte concluyó (como quizás hubiera podido suponerlo el lector sólo con conocer las sentencias anteriores sobre la materia, ya comentadas) que la norma impugnada era inconstitucional con el argumento de que un sistema que contemplara esta modalidad de crédito no era "adecuado", al tenor del artículo 51 de la Constitución, ya citado, aunque sólo para los créditos de vivienda de largo plazo. De este modo la Corte amplió sus consideraciones mucho más allá del sistema UPAC (el cual en todo caso vivía sus últimos días gracias a la decisión de la sentencia C-700 de 1999, como ya se vio).

Aquí nuevamente los magistrados Beltrán y Hernández expresaron su molestia con el hecho de posponer la extirpación de la normatividad sobre UPAC del ordenamiento jurídico hasta junio de 2000, y otra vez los magistrados Cifuentes y Naranjo criticaron agudamente tanto las deficiencias de los razonamientos en que se basó la decisión de la mayoría como las consecuencias de la misma. En tonos aún más vehementes que en el pasado apostrofaron a sus colegas. Afirmaron que no había bases constitucionales para calificar a determinado sistema de financiación de vivienda a largo plazo como "adecuado" o "inadecuado", y que la Corte, para concluir en que la capitalización de intereses terminaba por exceder la capacidad de pago de los deudores ha debido probar que así ocurría en todos o la gran mayoría de los casos y que, ello sería inconstitucional. Censuraron un supuesto, implícito en los razonamientos de la mayoría, que los sistemas de financiación de vivienda debían estar al margen del mercado y concluyeron que la supresión de la capitalización de intereses en estos créditos perjudicaría en vez de beneficiar a las personas más pobres en sus proyectos de adquirir vivienda, lo que sería contrario al Estado

Social de Derecho. Por lo anterior, censuraron a la mayoría por no motivar esta decisión de modo razonable y suficiente, y advirtieron que *"si la Corte Constitucional no asume la carga de acreditar los cargos de inconstitucionalidad del precepto legal examinado, no tiene otra alternativa que declarar su exequibilidad. De lo contrario, sin estar legitimada para ello, la Corte invade la competencia que la Constitución atribuye a otros órganos, para definir, en su lugar, la política social de que se trate. En estas condiciones corre la Corte el riesgo de transformarse en un órgano eminentemente político y ser cooptada - como suele ocurrir con los órganos reguladores - por los grupos que en un momento dado disponen de mayor poder de presión social. Como resulta obvio, nada de esto conviene a su función institucional ni al atributo de imparcialidad que debe acompañar su actuación"*.

Es difícil cuantificar las consecuencias de este tipo de decisiones. Es un hecho que los desembolsos de créditos hipotecarios en Colombia en los últimos años, en la mitad de un auge inmobiliario muy fuerte, han sido muy inferiores a los observados desde 1990, y también que el saldo de los créditos hipotecarios en el país cayó entre 2000 y 2004 en más de un 20%. Es indudable que muchos factores contribuyeron a esta evolución, el menor de los cuales no fue que la Crisis Financiera afectó con mayor gravedad a este subsector que a otros del sistema financiero. Pero no debe descartarse que decisiones adoptadas de modo tan controvertible (puesto que no de otro modo se explican los fuertes términos de los salvamentos de voto de las distintas tendencias), como las reseñadas en este acápite, hayan puesto su granito de arena para que así ocurriera.

§50 ¿Qué hizo el Banco de la República para enfrentar la crisis?

En el curso de la Crisis el Banco de la República se vio en una situación difícil, puesto que no todas las responsabilidades a su cargo eran compatibles entre sí. De una parte, el Banco es la autoridad cambiaria, pero de otro lado también responde como autoridad crediticia. En 1998 el Banco administraba el sistema de banda cambiaria que en 1994 había reemplazado el de minidevaluaciones diarias. Para defender la

banda cambiaria en el primer semestre de 1998, el Banco hizo compras masivas de divisas, lo cual redujo la oferta de pesos colombianos e hizo subir las tasas de intereses nominales y reales. Y en época posterior del mismo año el Banco suspendió la compra de TES y no repuso la liquidez que se perdía, todo lo cual generó presiones adicionales sobre las tasas de interés. En junio de 1998 la DTF promedio subió a 36.6%, cuando era 24.6% en enero, lo cual desencadenó la crisis de los deudores, particularmente de los hipotecarios, como ya se vio. Después de agosto el Banco subió el rango de la banda cambiaria y rebajó la tasa de interés de intervención, con lo que redujo la presión sobre el crédito. Pero esta presión, fortísima durante casi todo el año, agravó una situación difícil. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el país se encontraba en una coyuntura macroeconómica tan catastrófica (en términos de déficit en cuenta corriente, déficit fiscal y otras variables) que el Banco no podía liberalizar su política mediante la eliminación de la banda cambiaria, sino cuando la situación estuviera regularizada. En su *Informe Adicional de la Junta Directiva al Congreso de la República* correspondiente a octubre de 1999, esta autoridad cita 8 cartas de advertencia sobre las implicaciones negativas en la economía del excesivo aumento del gasto. Siete corresponden a la Administración Samper Pizano.

Sin embargo, con la llegada de los recursos del 2x1.000 y la adopción de la Resolución N° 6 de 1999 de FOGAFÍN sobre línea de crédito de capitalización de los establecimientos de crédito, canalizados por el Gobierno Nacional a través de FOGAFÍN y con el apoyo de la Superintendencia Bancaria, comenzó el proceso de recuperación del sistema financiero, el cual era necesario para que se produjera la liberalización cambiaria y se redujera la presión sobre las tasas de interés. El 7 de junio de 1999 se modificó la banda cambiaria para hacerla más flexible. En esta fecha también se anunció el Programa Macroeconómico 1999-2000, adoptado conjuntamente por el Gobierno y el Banco Central. El 25 de septiembre la Junta Directiva del Banco abandonó su compromiso formal de defender la banda cambiaria y lo sustituyó por uno de libre flotación de la tasa de cambio. Para este momento las medidas de apoyo de FOGAFIN estaban comenzando a producir efectos y el Programa Macroeconómico, que ataba lo presupuestal a lo cambiario y a lo monetario, daba mayor tranquilidad a los inversionistas. La Crisis

comenzaba a amainar, aunque pasarían años antes de que quedara resuelta.

§51 ¿Qué medidas adoptó la Superintendencia Bancaria durante de la Crisis, para prevenir una reincidencia?

Entre las medidas adoptadas por la Superintendencia Bancaria después de la Crisis para prevenir una reincidencia hay que recordar éstas:

- La adopción de un plan único de cuentas para los intermediarios financieros.
- La exigencia de un índice mínimo de solvencia y de un capital mínimo para operar.
- La fijación de requerimientos de medición periódica de los riesgos de liquidez, de mercado, de crédito y de tasa de interés y de cambio.
- La disminución del peso de las garantías en las provisiones.
- El cálculo mensual de un indicador tipo "CAMEL"³ para evaluar la situación de cada intermediario, lo cual tiene la ventaja de que en una sola calificación evalúa si el capital es adecuado, si los activos son de buena calidad, si sus resultados son aceptables y si su estructura de balance es idónea, entre otros aspectos.
- El cálculo de «gap» (brecha) de liquidez y de tasa de interés.
- El reporte trimestral de los intermediarios a la Superintendencia de sus préstamos de saldo superior a 100 SMLMV.
- En cuanto a los alivios a los deudores de vivienda, la Resolución N° 7 de 2000, que en su artículo 4° establece paso a paso el proceso que deben seguir las corporaciones para definir qué cuantía corresponde a cada uno de los créditos vigentes al finalizar 1999.

3. CAMEL; Capital (capital), Asset (activo), Management (administración), Earning (utilidades) and Liquidity (liquidez).

2. Evaluación del manejo de la crisis por el Gobierno. (Perspectiva de 2007 hacia atrás).

§52 ¿Sirvieron las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para enfrentar la crisis?

Las medidas adoptadas por el Gobierno (la emergencia económica para apoyar a las cooperativas financieras, a los deudores hipotecarios y a la banca pública y el rol de FOGAFÍN como canalizador de recursos para que los accionistas capitalizaran a la banca privada) sirvieron cabalmente. Algunos comentaristas las glosaron con argumentos que a continuación se contestan, no sin antes precisar que las opciones de los gobiernos se limitan en contextos de crisis y que la necesidad de moverse en la dirección correcta en plazos muy breves no siempre permite que todas las opciones sean consideradas en el máximo detalle. Lo importante, en estas situaciones, es tomar las medidas imprescindibles que den las señales correctas. Lo demás es afinamiento, que se va haciendo sobre la marcha.

- **Contribución especial sobre las transacciones financieras (dos por mil):** Ha sido culpada por desintermediación de la actividad financiera y por no haber sido destinada al apoyo de la banca privada que sin embargo contribuía con la mayor parte del recaudo. Es cierto que cuando se convirtió en impuesto permanente tuvo como consecuencia que los actores económicos, para eludirlo, canalizaran sus recursos por fuera del sistema financiero. Pero también lo es que no se diseñó para que fuera permanente, como eventualmente vino a ser, y además tenía una destinación específica, que luego se perdió. Es claro que en medio de la debacle de 1998 no hubiera sido políticamente viable destinar recursos de presupuesto para apoyar al sistema financiero: era necesario crear una contribución especial, que fuera pagada por quienes se beneficiarían principalmente del gasto (los cuentahabientes y los intermediarios). Eso fue lo que se hizo con la contribución especial del dos por mil. El primer traspíe fue la decisión de la Corte Constitucional, ya analizada, de limitar la destinación de los recaudos de la contribución a la banca pública, la banca cooperativa y los deudores del sistema UPAC, excluyendo enteramente a la banca

privada que contribuía con una parte importante del recaudo. Luego, al volverse permanente y a una tarifa que es hoy del doble de la inicial, terminó produciendo efectos que no estaban en la mente de quienes la diseñaron inicialmente.

- **Línea de crédito de capitalización de FOGAFÍN:** Se ha criticado especialmente el que los bancos debieran deshacerse de sus activos malos valorándolos a cero, previo a su traslado a un fideicomiso, como condición para acceder a la línea de crédito. La glosa consiste en que si bien el valor comercial de los activos, aunque inferior a su valor en libros, en todo caso sería en muchos casos superior a cero. Sin embargo, en un contexto de crisis, en el que por definición se presentó una falla en el mercado (puesto que en caso contrario no hubiera sido necesario acudir a medidas de salvamento con cargo a recursos de origen público, sino que el propio mercado hubiera provisto los recursos a los intermediarios viables) era necesario actuar de manera decidida para retirar los activos de dudoso recaudo de los balances financieros. Esto era un antecedente necesario para que se pudiera determinar cuán gravemente estaban descapitalizados los intermediarios, y cuánto requerirían para cumplir con las relaciones de solvencia y de capital adecuado según Basilea, pero también era imprescindible para prevenir que los activos malos contagiaran a los buenos y terminaran profundizando el hueco, como ocurrió en algunos países de Asia oriental. En esta perspectiva, la condición anotada era sana. Pero, además, el Estado no podía colocar recursos en bancos que no estuvieran totalmente sanos, porque ello podría llevarlo a quedarse con activos de dudoso recaudo, propuesta que fue hecha por algunos banqueros (vender la cartera dudosa con pacto de recompra) y rechazada por el Gobierno ante las desafortunadas experiencias en México y Chile.
- **Medidas de alivio a los deudores hipotecarios:** Éstas fueron objetadas por aumentar el riesgo moral. La teoría dice que si las personas son rescatadas de las consecuencias de su improvidencia, tienen un incentivo para seguir procediendo con descuido en sus decisiones. Pero en el caso de los deudores hipotecarios del sistema UPAC este razonamiento no procede de modo claro. El sistema UPAC fue objeto de numerosas enmiendas sobre todo desde 1988, cuando se incorporó a la tasa DTF como elemento de su liquidación, mientras

que anteriormente la única variable era el IPC. La cronología de los cambios sugiere que a medida que se liberalizaba el sistema financiero se establecían paralelamente medidas para proteger a las corporaciones de ahorro y vivienda, haciendo más rentables sus operaciones de UPAC. Los deudores de UPAC seguramente no conocieron estos cambios, ni necesariamente los hubieran aprobado de haberlos conocido. Y es evidente que el impacto de la política cambiaría por parte del Emisor originó una situación enteramente nueva que los deudores no hubieran podido conocer antes de producirse, y contra la cual no podían cubrirse en modo alguno. No puede hablarse de riesgo moral cuando se adoptan medidas de apoyo en estas circunstancias: el riesgo moral supone que los sujetos asumieron riesgos intencionalmente y luego fueron protegidos de las consecuencias de sus actos. No ocurrió así en este caso.

Como resumen de las anteriores consideraciones hay que concluir que las medidas principales adoptadas fueron adecuadas para sus propósitos y conceptualmente fueron tan sólidas como podía esperarse en las circunstancias.

§53 ¿Es cierto que el Gobierno persiguió, al diseñar e implementar sus medidas para enfrentar la Crisis, una política encaminada a dejar hundir las entidades financieras pequeñas y rescatar a las grandes?

Diversas personas han afirmado que hay evidencia de una política deliberada del Gobierno Nacional de no apoyar a las entidades financieras que pudieran calificarse de pequeñas. Este argumento incluso fue utilizado en varios juicios que se adelantan contra entidades gubernamentales por parte de accionistas de intermediarios que fueron intervenidos en la Crisis. Pero tal política no existía, por supuesto. La instancia gubernamental que desarrolló las medidas de apoyo a los bancos y otros intermediarios financieros en problemas fue FOGAFÍN. Jamás FOGAFÍN aplicó reglas basadas exclusivamente en el tamaño de las instituciones financieras inscritas para determinar las medidas que le correspondiera adoptar respecto de ellas. La política, como se explicó al analizar la línea de crédito de FOGAFÍN, estaba orientada a todas las entidades; bastaba que fueran saneadas y sus accionistas garantizaran los créditos, siempre y cuando se

tratará de entidades que fueran viables financieramente en términos de la solidez de sus balances, y que esto se determinaría para cada caso particular con criterios técnicos. Esto era enteramente razonable, si se considera que el Estado tiene recursos limitados, y que otorgar créditos para mantener a flote temporalmente a entidades que no son viables por sí mismas no es un buen uso de estos recursos.

Abundando en este punto, puesto que es de importancia central, hay que anotar que la estrategia diseñada y ejecutada por el Gobierno Nacional a través de FOGAFÍN, como respuesta a la Crisis de 1998, estuvo orientada al sistema financiero **en su conjunto**. Las líneas de apoyo para el saneamiento y capitalización de los establecimientos de crédito se ciñeron a cuatro objetivos:

- **Proteger los depósitos del público:** Se buscó sustituir los activos improductivos con otros activos que ofrecieran mayor seguridad y preservaran la confianza de los ahorradores en el sistema.
- **Reactivar el crédito al sector real de la economía:** Se requería restablecer el margen patrimonial del sector financiero para que éste irrigara crédito al sector real y contribuyera a reactivar la economía.
- **Propiciar la reducción de las tasas activas de crédito:** Se buscó liberar a las entidades de los activos improductivos, los cuales afectaban los márgenes y no les permitían transferir la baja de las tasas pasivas a los nuevos créditos.
- **Apoyar entidades financieras viables:** La línea de capitalización para la banca privada se estructuró con el fin de solucionar la situación financiera de aquellas entidades que se consideraban viables, tanto por parte de las autoridades de supervisión, como por los accionistas, y que requerían de apoyo estatal para su capitalización.

Estos objetivos se lograron con base en criterios técnicos, resultantes de la experiencia de FOGAFÍN en crisis anteriores, y de las lecciones aprendidas en crisis de otros países. Estos criterios básicos, que orientaron las operaciones de saneamiento de la banca privada fueron los siguientes:

- **Obrar con rapidez y suficiencia:** El Estado procuró actuar con celeridad y contundencia, incentivando las acciones complementarias

de parte de los agentes afectados por la Crisis. Se sabía que los costos directos e indirectos de una crisis financiera crecerían en proporción a la duración de la misma y en la medida en que se pospusieran ciertas decisiones cruciales de saneamiento del sector financiero, por lo cual se procuró no perder tiempo en la adopción e implementación de las medidas (algunos factores, como la sentencia C-122/99, no contribuyeron al logro de este criterio).

- **Evitar el riesgo moral y no favorecer a los propietarios de las entidades financieras:** Las soluciones adoptadas asignaron el costo del saneamiento a los propietarios responsables de las decisiones que llevaron a las entidades a su estado de crisis, y evitaron beneficios a los accionistas de entidades que observaron comportamientos de mayor riesgo. Lo anterior se hizo con el fin de contribuir a evitar crisis futuras y a hacer más eficiente la operación del sistema financiero.
- **Minimizar la intervención u oficialización de entidades financieras:** De muchas experiencias, nacionales y extranjeras, resulta claro que el Estado no es el administrador más eficiente de actividades comerciales en general, y en particular de establecimientos de crédito. En momentos de crisis estas desventajas frente al sector privado se acentúan; la probabilidad de un manejo ineficiente de los bienes administrados crece. La experiencia mostraba igualmente que las entidades intervenidas tienden a perpetuar su condición, adquiriendo las debilidades del sector público. También era evidente que, si bien se debía propender por mantener la gestión y responsabilidad en manos del sector privado, el Estado debía intervenir a los establecimientos de crédito que no fueran viables.

Como puede verse, ninguno de los criterios principales en que se basaron las reglamentaciones y las actuaciones del Gobierno sobre el rescate de entidades en problemas (a través de FOGAFÍN) era el tamaño de la entidad involucrada, ni vio el Gobierno en la crisis una oportunidad para "depurar" el mercado, purgándolo de intermediarios sin ventajas competitivas particulares y de reducido tamaño.

Para conseguir los objetivos y con arreglo a los criterios citados, FOGAFÍN otorgó con cargo a la línea de crédito regulada por la resolución 6 de 1999 créditos por \$779 millardos (\$0.779 billones) a once entidades financieras

privadas. De éstas, casi la mitad registraron activos y/o patrimonio que podrían considerarse pequeños. Luego, es evidente que el Estado no procuró, ni FOGAFÍN participó de ella, una política de marchitamiento de entidades pequeñas, sino el logro de los objetivos planteados atrás, y que FOGAFÍN apoyó a varias entidades financieras pequeñas con cargo a los recursos de la línea de capitalización prevista en la Resolución N° 6 de 1999.

§54 ¿En términos de eficiencia (beneficios producidos vs. Costos incurridos) se justificaron en la práctica las medidas gubernamentales?

Las medidas adoptadas por el Gobierno fueron esencialmente los apoyos para la banca pública, los deudores hipotecarios y la banca cooperativa, previstos en el Decreto 2331 de 1998, en la interpretación del mismo impuesta por la Corte Constitucional, y los créditos de capitalización de FOGAFIN de la Resolución N° 6 de 1999.

Con la venta de Bancafé/Granbanco al grupo Davivienda en octubre de 2006, la última entidad oficializada que aún estaba pendiente de privatizarse o liquidarse, es posible hacer un balance de los costos de la Crisis en Colombia.

FOGAFÍN ha calculado el costo de la Crisis (hasta fin de 2004) en \$16.2 billones. De éstos \$8.8 billones se destinaron a la banca pública, \$1.9 billones a la banca cooperativa, \$3.3 billones a apoyos a deudores hipotecarios y \$2.1 billones a la banca privada. \$6.8 billones se obtuvieron con bonos emitidos por FOGAFÍN, \$2.5 billones provinieron de TES emitidos por autorización de la Ley 546 de 1999, \$1.9 billones fueron arbitrados directamente por la emergencia económica, \$1.2 billones fueron aportes del presupuesto nacional y \$3.7 billones llegaron de recursos propios de FOGAFÍN. Los banqueros contribuyeron a este costo no sólo mediante el pago de los créditos de capitalización otorgados por FOGAFÍN, sino porque los establecimientos de crédito debieron adquirir los TES de la Ley 546 como inversiones forzosas, y éstos preveían rentabilidades inferiores a las del mercado. FOGAFÍN ha concluido, en estudio citado en la introducción a este libro, que el costo total de la Crisis, debido a la recuperación de activos, era en octubre de 2006 de alrededor del 1.2% del

PIB, una fracción de la suma predicable en otros países, la cual terminará siendo aún menor porque quedan activos por enajenar cuyo recaudo contribuirá a paliar el costo.

Dicho de otro modo, el costo final del manejo de la Crisis fue de alrededor del 20% del total de los apoyos ofrecidos por el Estado a los grupos ya mencionados. El resto ha sido recuperado en su integridad. ¡No cabe duda que salvar al sistema financiero de una debacle como la de 1998-1999 a poco más del 1% del PIB se justifica plenamente en términos de eficiencia!

§55 ¿Cómo se comparan los costos de la Crisis Financiera colombiana de 1998-1999 frente a crisis sistémicas en otros países?

Comparada con otras crisis financieras, la colombiana de 1998-1999 es una de las que menores costos generaron. Como ya vimos, el costo de las medidas de apoyo fue del 1.2% del PIB de 2005, neto de recuperaciones. El costo de la Crisis en su conjunto (no sólo las medidas de apoyo) se estimó en 4.1% del PIB, aunque esto fue antes de las recuperaciones recientes.

Se ha estimado que el costo de la crisis en 1982-1986 fue del 5% del PIB colombiano. En el otro extremo están la crisis argentina de 1980-1982, que consumió el 55% del PIB; la brasileña de 1994, de cerca del 15%; la chilena de 1981-1983, de más del 40% del PIB; la indonesia de 1997, del orden del 50%; la uruguaya de 1981-1984, de más del 30% del PIB, y la tailandesa de 1997, un poco mayor. Se ha calculado que el costo promedio de estas crisis en países en vías de desarrollo fue del 14.4% del PIB y para los países desarrollados (que también las experimentan, aunque con menor frecuencia), del 6.2% del PIB. Estos costos de las crisis financieras, calculados por expertos, tales como Hernán Piñeros del Banco de la República, son netos de las recuperaciones y de acreencias respaldadas en activos, por lo que son comparables entre sí.

De hecho, una de las razones que llevaron a que este libro se escribiera es que nuestros compatriotas supieran que la situación más grave del sistema financiero colombiano en su historia fue desactivada a una fracción del

costo que tomó enfrentar una crisis de menor entidad en 1982-1986, o de los costos en que incurrieron países semejantes al nuestro en situaciones análogas. Es un gran triunfo de todos los colombianos, y de la administración de la época, que no debe quedarse sin ser conocido por todos.

§56 ¿En términos de equidad (ganadores y perdedores) se justificaron en la práctica las medidas gubernamentales?

Aunque en toda crisis hay perdedores, no debe dudarse de que las medidas de manejo en 1998-1999 propendieron no sólo por la eficiencia sino por la equidad en la asignación de las prioridades y por consiguiente de los recursos. En la crisis de 1929, quienes eventualmente terminaron asumiendo los costos fueron en su mayor parte los tenedores de bonos colombianos en el exterior. En la crisis de 1982 gran parte del costo recayó sobre los ahorradores que perdieron sus depósitos y sobre los contribuyentes por cuenta de las medidas de apoyo a sectores particulares ya revisadas. Nada de esto ocurrió en 1998-1999. Aunque los ahorradores contribuyeron al costo de las medidas de apoyo, por cuenta de la contribución especial a las transacciones financieras (dos por mil), la casi totalidad del costo de la línea de crédito de capitalización fue asumida por los bancos privados, no por los contribuyentes. Y los recaudos del dos por mil se destinaron íntegramente a los sectores señalados por la Corte Constitucional, a saber: la banca pública, que por sí sola representó el 60% del total de las medidas de apoyo; los deudores hipotecarios, cuyas medidas de alivio equivalieron al 21% del recaudo, y la banca cooperativa que consumió el 10% del mismo.

Podría decirse que un perdedor fue el Estado, puesto que una de las consecuencias de la Crisis fue la práctica desaparición de la banca pública del escenario. Esta es una tendencia de largo plazo, ya que en 1998 la banca pública era menos importante, como porcentaje de los activos del sistema, que en 1985. Pero es un hecho que en todos los países la banca pública ha representado un porcentaje desproporcionado del total de los costos, y ello puede atribuirse a las numerosas dificultades que plantea la prestación de los servicios financieros por parte de agentes estatales. En este sentido no puede decirse que el sector público haya sido perdedor a

resultas de la Crisis, sino más bien que su presencia fue uno de los factores más importantes en la configuración de la misma. No fue tanto víctima de la Crisis como causante de ella. Lo propio puede decirse de la banca cooperativa.

La situación de los deudores hipotecarios es distinta, como ya se dijo. Éstos participaban en un mercado altamente regulado por el Estado, en el cual se dieron todo tipo de situaciones más o menos imprevisibles. Aunque es probable que algunos de los deudores, sobre todo los que se endeudaron a partir de mediados de 1996 con sistemas de amortización tales como las cuotas supermínimas, hayan asumido riesgos excesivos, no debe considerarse que esto pueda predicarse de la mayoría.

La banca privada, en particular los establecimientos de menor tamaño, fueron los más damnificados por la crisis y varios desaparecieron. Ello fue consecuencia en gran medida de la mayor competencia en el sector, de falta de rigor en el otorgamiento del crédito y en la valoración de las garantías. Pero aquí también hubo mala fe, y había además una presunción de profesionalismo que hace que no puedan repetirse, respecto de los bancos, los comentarios hechos respecto de los deudores hipotecarios.

En cuanto a los beneficiarios de los recursos allegados con las medidas de la emergencia, fueron precisamente los mismos grupos, arrancando con la banca pública, seguida de los deudores hipotecarios y la banca cooperativa. El juez de la equidad en Colombia, que es la Corte Constitucional, estableció este orden de prioridades. No cabe duda de que no hubo nada inequitativo en que este orden fuera respetado. Para la banca privada los recursos fueron otros, canalizados mediante el FOGAFIN, en los términos ya expuestos.

§57 ¿Favorecieron las medidas gubernamentales para el manejo de la Crisis a los propietarios de los bancos privados frente a los bancos públicos, los ahorradores, los deudores y el público en general?

Como ya se dijo, las medidas gubernamentales no favorecieron a los bancos privados ni a sus propietarios.

No los favorecieron, en primer lugar, en términos del volumen de recursos que a ellos se destinaron. Como ya se dijo, el dinero para conjurar la Crisis entre 1998 y 2004 fue de \$16.5 billones, de los cuales correspondió el 70% a la banca pública, el 10% a las entidades financieras cooperativas, el 21% al alivio de deudores hipotecarios y el 7% a apoyos a la banca privada, en este último caso en virtud de los créditos de capitalización regulados en la Resolución N° 6 de 1999 de la Junta Directiva de FOGAFÍN. El 3% restante correspondió a otros usos no especificados. Los dineros para la capitalización de bancos privados provinieron en su casi totalidad de la colocación de bonos de FOGAFÍN y de recursos propios de esta entidad. No se destinaron prácticamente recursos públicos a este propósito.

Tampoco los favorecieron en términos de la discrecionalidad que se dio a los destinatarios de los apoyos. Se recordará que la Corte Constitucional prácticamente desmontó cualquier condicionalidad en tratándose de los deudores hipotecarios y de las cooperativas financieros, puesto que con razones más o menos atendibles le quitó casi cualquier capacidad al Gobierno para restringir el acceso de estos sujetos a las medidas de apoyo. No ocurrió así con la capitalización de establecimientos de crédito privados. Como este programa fue regulado íntegramente por FOGAFÍN en la Resolución N° 6 de 1999 varias veces aludida, no tuvo que pasar por el escrutinio de la Honorable Corte, lo que tuvo como resultado que conservara todos los dientes de que había sido dotado para asegurar que sólo los establecimientos de crédito viables pudieran acceder a él y que todo el costo del mismo fuera asumido por los accionistas de esos establecimientos y no por el Estado. A esto ya nos referimos atrás, y por eso este programa funcionó y ayudó a salvar a casi todos los establecimientos de crédito que se capitalizaron con sus recursos. La ayuda del Gobierno realmente consistió en poner a disposición de los accionistas créditos para que devolvieran la solidez patrimonial a sus establecimientos de crédito mediante capitalización, en un contexto en que tales créditos no hubieran podido obtenerse en ningún mercado: en el interno, debido a la profunda recesión que se vivía en el país, y en el externo por una crisis financiera y económica que prácticamente le cerró el crédito a países como el nuestro. Se trata de una clásica situación de falla del mercado, en la que es enteramente razonable y lícito que el Estado intervenga para prevenir una crisis sistémica y proteger los intereses de la parte más débil (los ahorradores).

Capítulo 3.

La verdad sobre la intervención del Banco Andino y el Banco del Pacífico

La Crisis Financiera de 1998 afectó en grado mayor o menor a la integridad del sistema financiero colombiano, y hubo varias instituciones que desaparecieron. De las que tuvieron esa suerte, seguramente las más conocidas por el público son el Banco Andino y el Banco del Pacífico. Ello se debe principalmente a que estos bancos aparecieron mencionados en publicaciones plagadas de inexactitudes y de conclusiones erróneas que han sido desvirtuadas, inclusive, en los estrados judiciales. Se resolvió incluir este capítulo y el anexo N° 1 de este libro, a fin de que quede consignada una explicación clara y veraz de lo que aconteció.

1. Breve historia del Banco Andino hasta la crisis.

§58 ¿Cuál es la historia del Banco Andino antes de la crisis financiera?

El Banco Andino pasó por varias encarnaciones:

1. El predecesor más remoto del Banco Andino inició operaciones el 20 de agosto de 1954 como una sucursal de la Banque Nationale pour le Commerce et L'Industrie (BNCI) francesa. Luego la sucursal pasó a ser de propiedad de la Banque Nationale de París. En 1973 se denominó Banco Franco Colombiano, y en 1978, Banco Mercantil (que no debe confundirse con el Banco Mercantil de Colombia, de propiedad de su homónimo de Venezuela, creado posteriormente a partir del Banco de los Trabajadores).
2. Hasta la crisis de 1982 se llamó Banco Mercantil. Este Banco Mercantil era de propiedad mayoritaria del grupo inversionista Caicedo Motta, conocidos fabricantes de los productos «Lec Lee» quienes, además del Banco, tenían inversiones en entidades tales como la financiera Finanza.

3. La crisis afectó de tal manera al Banco que los propietarios no pudieron capitalizarlo, lo cual le permitió al notorio Banco de Crédito y Comercio Internacional (BCCI), de propiedad del inversionista paquistaní Agha Hassan Habedi, adquirirlo y rebautizarlo Banco de Crédito y Comercio de Colombia. El Banco hizo parte del emporio del BCCI y evidentemente hubo acusaciones de que participó de las irregularidades que dieron lugar a que en 1991 el BCCI fuera cerrado por las autoridades británicas.
4. Esta crisis fue la oportunidad para que Jaime Gilinski y un grupo de inversionistas vinculado con él adquirieran el Banco de Crédito y Comercio de Colombia y lo rebautizaran Banco Andino. Ésta fue la primera participación del Grupo Gilinski en el sector bancario, y puede considerarse exitosa, puesto que salvó a una institución pequeña que de otra manera hubiera podido naufragar.
5. En 1995 el Grupo Gilinski vendió el Banco Andino al Banco Popular del Ecuador. El Banco Popular del Ecuador tenía vinculación con Colombia desde sus orígenes, puesto que fue constituido en octubre de 1953 con capital aportado en poco menos de la mitad por el Banco Popular de Colombia. En 1987 el Banco Popular del Ecuador fue adquirido por Ivan Nicholls (Nicolás) Landes.
6. Luego se cambió la estructura del Grupo Popular y el Banco Andino de Colombia pasó a ser de propiedad de un holding basado en las Bahamas.

2. El Banco Andino y el recaudo fiscal.

§59 ¿De qué manera ayudan al erario los bancos en el recaudo fiscal?

En otros tiempos el recaudo de los impuestos nacionales lo hacía directamente el Estado a través de cajas operadas por la Administración de Impuestos Nacionales o por otras autoridades dependiendo del impuesto de que se tratara. Muchos de mis lectores recordarán las enormes filas que era usual encontrar cuando se pretendía pagar los impuestos. Y aunque quizás fueran menos comunes de lo que podría

suponerse, también había casos de irregularidades: sumas recibidas en caja pero no entregadas a la Tesorería Nacional, o impuestos cancelados aunque se hubiera recibido en caja un menor valor del que correspondía. No siempre se trataba de mala fe de los funcionarios. La realidad es que el Estado no está concebido para prestar el servicio de cajero: para eso existen los bancos.

Ya en 1961 la Administración Lleras había dictado el Decreto-ley 1651 de 1961, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le había conferido la Ley 81 de 1960, el cual contenía el régimen general del impuesto de renta y complementarios. El Decreto-ley 1651 de 1960 establecía, en su artículo 103, que los impuestos sobre la renta, complementarios, recargos, sanciones e impuestos especiales, podían ser pagados en cualquier Administración o Recaudación de Impuestos Nacionales, pero que también podrán ser pagados en los bancos autorizados, siempre que fuera dentro de los plazos legales. Sin embargo durante dos décadas esta norma no tuvo desarrollo práctico hasta que las circunstancias lo hicieron necesario. Y la principal consideración no fue la comodidad de los contribuyentes, ni aun la preocupación sobre el uso indebido que a veces se daba de los recaudos por parte de funcionarios de la entonces Dirección General de Impuestos Nacionales, sino la necesidad del erario de no perder recaudación.

Ocurrió que en 1978 hubo un cese de actividades por parte de los funcionarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, promovido por el sindicato, uno de los más aguerridos de la época. Dado que sólo los funcionarios de ese ministerio podían recaudar los impuestos, se pensó en descentralizar al sistema bancario la función de recaudo, para diversificar el riesgo asociado con éste. Así se expidió el Decreto 2449 de 1979, el cual reglamentó la autorización a los bancos para recaudar impuestos. Con base en este decreto se expidió la Resolución 7627 de 1979 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que estableció el procedimiento de recaudo. El recaudo por parte de los bancos, sin embargo, no eliminó los cajeros de la Dirección de Impuestos, lo cual seguramente se debió a la necesidad de establecer si los bancos harían un mejor trabajo que el Estado, de determinar si los usuarios se acostumbrarían a usar el sistema bancario, y de mantener ocupados personal y activos oficiales que desde tiempos inmemoriales se

destinaban a esta tarea. Era obligatorio que los bancos hicieran dos consignaciones al mes en la Tesorería General de la República (el 5 y el 20 de cada mes), lo cual indicaba que los recaudos permanecían un promedio de una semana en poder de los bancos. Porque éste es un punto importante, y que debe ser entendido: los bancos son negocios, no prestan los servicios al Estado simplemente por ayudarlo, ni puede éste imponerles tal obligación de modo gratuito. La remuneración de los bancos deriva de poder manejar (invertir, prestar) durante un cierto tiempo el dinero que recaudan.

§60 ¿Cómo se reguló el recaudo fiscal por parte de los bancos?

Posteriormente el Presidente de la República profirió el Decreto-ley 2503 de 1987 (en uso de las facultades extraordinarias que le confirió otra reforma tributaria, la Ley 75 de 1968). El artículo 126 del Decreto-ley autorizaba al Gobierno Nacional a recaudar **todo o parte** de todos los impuestos, anticipos, retenciones, sanciones e intereses administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales, así como a recibir declaraciones tributarias a través de los bancos y otras entidades financieras. El Decreto-ley igualmente facultaba al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para autorizar como recaudadoras a las entidades que cumplieran con los requisitos aplicables, y enunciaba cuantiosas obligaciones a cargo de quienes cumplieran tal tarea. Además preveía sanciones para las entidades financieras recaudadoras que incumplieran sus obligaciones. Estas sanciones iban desde multas e intereses moratorios hasta la cancelación de la autorización de recaudo. En 1989 se expidió, mediante el Decreto 624, el Estatuto Tributario, el cual compiló las disposiciones aludidas del Decreto-ley 2503 de 1987. Estas facultades se ejercieron mediante la Resolución 154 de 1988; en 1993 se extendió el recaudo a través del sistema financiero a los aranceles y otros tributos aduaneros.

El recaudo de los impuestos nacionales y de los tributos aduaneros se unificó mediante la Resolución 770 de 1995 del Ministerio de Hacienda, que estaba vigente, en lo principal, durante la mayor parte de la época de crisis a que se refiere este libro. Las entidades financieras celebraban

convenios de compromiso con la DIAN (que incluía para entonces tanto las funciones impositivas como las aduaneras), las cuales preveían diversas obligaciones de tipo administrativo a cargo de los representantes legales de las recaudadoras. Estos convenios, sin embargo, no eran contratos en sentido estricto (o al menos, no de derecho privado), sino que recogían una normatividad obligatoria a la que la entidad financiera se sometía como condición para poder recaudar y recibir declaraciones impositivas⁴. En otras palabras, se trataba de una descentralización por colaboración en que el Estado delega, bajo ciertas condiciones, la prestación de ciertos componentes de una función pública y con carácter oneroso, similar a como hace con las cámaras de comercio en cuanto se refiere a los registros a ellas delegados.

Como ya se dijo, la remuneración de las entidades recaudadoras consistía en el derecho de manejar los dineros recaudados durante un cierto número de días, que iba de 18 a 25 días calendario para impuestos nacionales (dependiendo de un índice que debía calcularse trimestralmente por la Subdirección de Recaudación de la DIAN), mientras que para tributos aduaneros había un plazo único de 15 días calendario. De hecho, se da un manejo similar a los dineros de las entidades estatales cuando éstas las consignan en cuentas bancarias: los bancos tienen derecho a administrarlos un cierto tiempo como compensación por no cobrar comisiones ni otros recargos por servicios prestados (reciprocidad), aunque el tiempo de manejo solía ser menor que el que procedía por el recaudo de impuestos.

Hay que anotar que los dineros que los bancos recaudaban por concepto de impuestos y tributos no se mantenían en una caja fuerte en forma separada del resto de las captaciones, sino que cada institución financiera

4. El Consejo de Estado ha afirmado, en sentencia del 2 de agosto de 2006 (referencia 14197) que “la autorización para recaudar impuestos y tributos aduaneros y para recibir declaraciones tributarias que se extiende a los bancos y demás entidades especializadas, corresponde al ejercicio de funciones públicas. Una vez los bancos y demás entidades especializadas manifiestan su voluntad para ser autorizadas para recaudar tributos y recibir declaraciones, su actividad queda completamente reglada y sujeta a la ley y a las demás regulaciones sobre la materia, por lo que no son aplicables para estos efectos las normas del derecho privado”.

disponía de ellos según las reglas aplicables, en negocios autorizados a este tipo de sujetos, bajo condición de girarlos oportunamente a la entonces Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y de cumplir otras obligaciones, asociadas sobre todo con el recibo y trámite de declaraciones tributarias.

Como se ve en esta breve historia de la participación de las instituciones financieras, en particular los bancos, en el recaudo fiscal, no se trató de una invención del Gobierno que se posesionó en 1998, sino de una práctica de mucha antigüedad y que con toda certeza había traído beneficios a todos los participantes. A los contribuyentes les permitía cumplir con sus obligaciones fiscales del orden nacional (aunque las entidades territoriales han autorizado también que los tributos de ese orden se paguen en instituciones financieras) mediante una red de oficinas y con una base tecnológica que el Gobierno jamás hubiera podido establecer. A los bancos les dejaba captar, temporalmente, recursos que les daban rentabilidad y les permitían aumentar el abanico de servicios que podían ofrecerles a sus clientes. Y, lo que es más importante, al Gobierno Nacional le entregaba, sin costos importantes, fuera de un lucro cesante de corta duración, los dineros necesarios para su funcionamiento.

§61 ¿Cómo funcionó el recaudo fiscal bancario durante las crisis financieras?

Si bien cuando estalló la crisis financiera de 1982 las instituciones financieras ya llevaban varios años actuando como recaudadoras de tributos, parece ser que por esa época esta función no les generaba recursos cuantiosos, como puede colegirse del hecho de que una importante publicación, que informa sobre los antecedentes inmediatos de la crisis, su desarrollo y la recuperación de la segunda mitad de la década, ni siquiera los menciona entre las fuentes de captación.

En todo caso, después de la Crisis se cambiaron las reglas, se acortaron los términos para el giro de los recaudos y se dispuso que éstos se manejaran no como depósitos fiduciarios sino en cuentas de orden, con lo cual no deberían hacer parte de procesos de liquidación. Igualmente se estableció que el mandato de recaudo quedaba revocado en caso de

que la entidad cayera en causal de disolución o de toma de posesión, o si se ubicaba por fuera de rangos admisibles en los indicadores de riesgo. Se procuró que las entidades recaudadores contaran con pólizas de seguros que dieran mayor seguridad a los recaudos, pero este tipo de amparo no existe entre nosotros. Pero no debe olvidarse que estas medidas no estaban vigentes durante la Crisis, y que debimos trabajar con normas más precarias.

§62 ¿Desde cuándo y por qué razones actuaba el Banco Andino como recaudador de impuestos?

El Banco Andino fue autorizado para recaudar impuestos más de 10 años antes de la Crisis. Mediante Resolución 297 del 28 de enero de 1988, suscrita por el Ministro de Hacienda y Crédito Público de la época, Dr. Luís Fernando Alarcón, autorizó al entonces Banco de Crédito y Comercio para recaudar impuestos nacionales y recibir declaraciones de renta, ventas, retención en la fuente, timbre nacional y recibos de pago, según la normatividad establecida en la Resolución 154 de 1988 del Ministerio de Hacienda. Posteriormente, mediante convenio N° 042 del 30 de diciembre de 1992 suscrito con la DIAN, se autorizó al que ya se llamaba Banco Andino para recaudar tributos aduaneros, declaraciones y recibos oficiales de pago. En 1996, mediante Resolución ministerial 125 del 26 de enero, se lo facultó para continuar recibiendo documentos y recaudos de tributos administrados por la DIAN de acuerdo con lo previsto en la Resolución 770 de 1995, ya mencionada.

Como puede verse, actos administrativos proferidos por tres administraciones distintas dieron o conservaron al Banco Andino, en sus distintas reencarnaciones, el recaudo de todo tipo de tributos administrados por la DIAN. No tengo conocimiento de que la legalidad de estas determinaciones haya sido controvertida por vía gubernativa ni judicial, por lo que supongo que ellas fueron acordes con la ley, y se dieron porque el Banco cumplía con los requisitos previstos para estas autorizaciones. Presumiblemente hasta la Crisis de 1998 el Banco fue un eficaz colaborador del erario nacional en el recaudo de los tributos a él asignados y si alguna irregularidad se presentó no debió ser tan significativa como para dar lugar a que tal autorización fuera cancelada.

3. Paso a paso en la cesación de pagos del Banco Andino.

§63 ¿Cuál era la situación del Banco Andino en los inicios de la Crisis Financiera?

Como se puede ver en la historia que antes se narró, el Banco Andino había pasado por diversas vicisitudes aún antes de la Crisis de 1998, con no menos de 4 propietarios en menos de 20 años.

A principios de 1996, cuando había pasado recientemente a ser de propiedad del Banco Popular del Ecuador, el Banco Andino tenía apenas el 1,8% de los activos del sistema bancario, y de 32 bancos había 18 más grandes. El Banco Andino y los más pequeños que él tenían menos del 13% de los activos del sistema en su conjunto, lo cual muestra que se trataba de una entidad marginal en términos de tamaño. Al promediar 1998, en vísperas del cambio de gobierno, cuando la Crisis se hizo evidente, en cuanto al tamaño la situación era la siguiente: el Banco Andino tenía el 1,5% de los activos del sistema.

Aun antes de que se conocieran hechos de mayor gravedad, durante el primer semestre de 1998 ya se venían presentando diversas irregularidades en el Banco Andino que la Superintendencia Bancaria posteriormente detectó, y que dieron lugar a sanciones contra los máximos directivos de la entidad en esta época. Así, conoció que desde el 22 de abril de 1998 se ejecutaron operaciones activas de crédito entre el Banco Andino y la sociedad comisionista Andino Capital Market S.A., filial de aquél, en violación a las restricciones de las operaciones que entre matrices y filiales se pueden realizar, lo cual dio lugar a sanciones contra el Presidente, el Vicepresidente Financiero y un miembro de la Junta Directiva del Banco. Igualmente, supo que entre enero y marzo de 1998 se habían orientado recursos de financiaciones en moneda extranjera a fines distintos de la realización de préstamos en moneda extranjera, con lo cual se violó el régimen cambiario, lo que dio lugar a sanciones contra el Presidente y el Vicepresidente Financiero del Banco.

La Superintendencia Bancaria realizó una visita al Banco Andino entre el 10 de mayo y el 10 de agosto de 1998, cuyos resultados fueron recogidos

en el informe de inspección BC-32-98. Con base en este informe la Superintendencia realizó un diagnóstico de la situación del Banco al 31 de octubre de 1998 y encontró una importante concentración de la cartera, significativas deficiencias en el otorgamiento de créditos, que la Superintendencia atribuía a una inadecuada evaluación de los aspectos financieros y comerciales de los clientes, una notable caída en el nivel de captaciones que llevó a una dependencia de las operaciones «Repo» e interbancarios (en gran medida aportados por el Banco de la República), y una significativa exposición al riesgo cambiario. Encontró que el Banco presentaba una relación de activos productivos y pasivos con costo del 61.5%, la más baja de los bancos pares. El indicador de calidad de cartera se había elevado del 3.2% en diciembre de 1997 al 14.7% en octubre de 1998, mientras que las provisiones se habían reducido del 38.3% al 31.7% en el mismo período; y la exposición patrimonial del banco (relación entre activos improductivos y patrimonio) se situó en 105.6%.

En consecuencia, la Superintendencia ordenó el 17 de diciembre de 1998 que el Banco Andino fuera capitalizado en \$32.000.000.000. En aquél momento la Superintendencia consideraba que el Banco podría ser viable siempre y cuando se capitalizara de inmediato.

§64 ¿Cómo evolucionó la situación del Banco Andino en el primer semestre de 1999?

En vez de capitalizarse, tal como lo había ordenado la Superintendencia Bancaria, el 12 de enero de 1999 el Banco Andino y el Banco del Pacífico, que también tenía orden de capitalizarse, se reunieron con la Superintendencia Bancaria y le propusieron como medida alterna a la recapitalización de cada uno, una alianza estratégica consistente en la cesión parcial de activos, pasivos y contratos del Andino al Pacífico, de modo que las partes viables de los negocios de ambos pudieran subsistir en uno de ellos.

La solicitud estaba respaldada en la aprobación de la fusión de los Bancos Popular y Pacífico del Ecuador, dada por sus accionistas el mes de noviembre de 1998 y aprobada por el supervisor ecuatoriano en marzo

de 1999. El Banco Popular del Ecuador pertenecía al mismo holding que el Andino de Colombia, y el Pacífico de Colombia era una filial del ecuatoriano.

Posteriormente los dos bancos presentaron a la Superintendencia el proyecto de cesión aludido. La ventaja básicamente consistía en que al desaparecer de la ecuación ciertos activos malos del Banco Andino, el monto en el que habría que capitalizar a los dos bancos conjuntamente considerados sería menor que el necesario para capitalizarlos a ambos.

Para evaluar la conveniencia de la propuesta de cesión de activos, la Superintendencia realizó una visita de inspección in situ la cual concluyó con un informe (de fecha 29 de marzo de 1999) en el cual se estableció que la operación era viable siempre y cuando se cumplieran una serie de presupuestos y condiciones, todo lo cual debía tener lugar antes del 15 de abril de 1999. Estos presupuestos y condiciones incluían:

1. Una capitalización del Banco del Pacífico, que sería el banco sobreviviente, después de la cesión por valor no menor de \$20.000.000 más allá de lo ya capitalizado en enero, por valor de \$12.584.000.000.
2. Un plan de ajuste para la reducción de activos improductivos, los cuales en enero 31 de 1999 llegaban a \$101.316.000.000.
3. Para asegurar el cumplimiento de obligaciones laborales de Andina de Inversiones S.A. (empresa en la que se convertiría el Banco Andino de Colombia una vez perfeccionada la cesión), debería constituirse una garantía de cumplimiento a satisfacción del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
4. Que el banco resultante dejara de depender del recaudo fiscal y de las fuentes de liquidez del Banco de la República.

Si estas condiciones no se cumplían, la Superintendencia advirtió que entendería incumplidas las órdenes de capitalización proferidas el 17 de diciembre de 1998, lo que daría lugar a la toma de posesión.

Sin embargo, la calidad de los activos de los dos bancos se siguió deteriorando, con lo cual día a día crecía el monto en el que habría de capitalizarse el banco beneficiario de la cesión. Esta situación fue advertida en reunión de los bancos con la Superintendencia Bancaria y fue comunicada por escrito. Los dos bancos pidieron un plazo para capitalizarse con cargo a recursos de la línea de crédito de FOGAFIN, y solicitaron que la reducción de los activos improductivos no fuera inmediata sino progresiva a lo largo de 12 meses.

Con oficio del 19 de abril de 1999 la Superintendencia se refirió a esta solicitud y reiteró todos los términos de la carta del 29 de marzo del mismo año. Sin embargo aceptó que, de la capitalización de \$20.000.000.000 que procedía después de la cesión parcial de activos, pasivos y contratos, \$5.000.000.000 fueran aportados el 20 de abril y el saldo en no más de 30 días. La primera parte de lo estipulado se cumplió, pero no la segunda. Llegó el 19 de mayo y no se aportaron \$15.000.000.000 que estaban pendientes, y se presentaron otros incumplimientos, tales como el giro de los saldos que adeudaba el Banco Andino al Tesoro Nacional por recaudos fiscales y lo correspondiente a la póliza de seguros para garantizar obligaciones laborales de Andina de Inversiones S.A.

Al no haber fructificado la cesión parcial de activos, pasivos y contratos ni haberse dado la capitalización requerida, era claro que el Banco Andino no resultaba viable, y por ello la Superintendencia Bancaria resolvió tomar posesión de él para liquidarlo.

§65 ¿Qué hizo el Gobierno Nacional ante la situación de incumplimiento del Banco Andino en sus obligaciones como recaudador fiscal?

El 11 de mayo de 1999 la DIAN informó a la Superintendencia Bancaria que el Banco Andino, a esa fecha, no había consignado por impuestos nacionales lo recaudado en los días 16, 18 y 24 de marzo y 15 de abril de 1999. El 18 de mayo de 1999, tras varias comunicaciones y una reunión con la Directora de la DIAN, el Ministro de Hacienda y Crédito Público le canceló al Banco Andino la

autorización para el recaudo fiscal. Al 19 de mayo de 1999, vísperas de la toma de posesión, registraba saldos de \$80.887.000.000 por ese concepto. Al día siguiente se produjo la intervención. Al tiempo de la intervención (20 de mayo de 1999) el Banco Andino tenía en su poder recaudos fiscales del orden nacional por \$115.209.877.105, incluyendo \$2.785.994.155 por concepto de intereses moratorios adeudados.

§65 ¿Cuándo se canceló el recaudo fiscal del Banco Andino?

En 1999 estaba vigente la regla de que, si un banco se atrasaba al menos un día en el giro de los recaudos fiscales, la Dirección del Tesoro del Ministerio de Hacienda y Crédito Público enviaría una carta pidiendo explicaciones con copia a la DIAN y a la Superintendencia Bancaria (hoy Financiera de Colombia). Así se hizo en este caso, tal como puede verse con todo detalle en el anexo N° 1 de este libro. Las explicaciones rendidas no fueron satisfactorias. El Ministerio tenía claro que las serias dificultades del Banco Andino, que habían dado lugar a una orden de capitalización desde diciembre de 1998, unidas a la cancelación del recaudo fiscal, podrían dar lugar a que la entidad incurriera en mora en el pago de sus obligaciones corrientes y por lo tanto fuera sujeto de intervención, en circunstancias en que no había certeza si los activos que pudieran liquidarse tuvieran valor suficiente para poder saldar las deudas por concepto de tributos recaudados. Por ello, mientras existió la posibilidad de que el Banco se capitalizara y tal como se hizo exitosamente con otras entidades bancarias (aún cuando fuera bajo el esquema de fusión por absorción con el Banco del Pacífico), el Ministerio no precipitó una situación que, sin asegurar la recuperación de los recaudos, podría ser catastrófica no sólo para el Estado sino para los ahorradores del Banco Andino. Inmediatamente se vio que la capitalización no se podría llevar a cabo y que había saldos en mora derivados del recaudo fiscal, la Administración dio por terminada la autorización y exigió los recaudos fiscales a medida que se iban venciendo según los términos reglamentarios.

4. La intervención del Banco Andino. La decisión y su implementación.

§66 ¿Por qué resolvió la Superintendencia Bancaria tomar posesión del Banco Andino (Resolución 0750 del 20 de mayo de 1999)?

Según consta en la Resolución 750 de 1999 (considerando décimo sexto) el Banco Andino Colombia S.A. fue objeto de toma de posesión para liquidar por tres razones:

1. Suspensión en el pago de sus obligaciones.
2. Incumplimiento reiterado de las órdenes e instrucciones debidamente expedidas por la Superintendencia Bancaria.
3. Persistencia en la violación de sus estatutos y de la ley.

La suspensión en el pago de las obligaciones se refería específicamente al incumplimiento en el pago de obligaciones a favor de la Tesorería General de la Nación por el recaudo de tributos nacionales.

§67 ¿Había otras opciones, fuera de la toma de posesión para liquidar, para enfrentar la situación del Banco Andino?

Teniendo en cuenta los antecedentes que se reseñaron es claro que no había opciones distintas de la toma de posesión para liquidar. El Banco Andino incumplió una orden de capitalización a pesar de todos los esfuerzos de la Superintendencia Bancaria para hacer viable al arreglo propuesto, de cesión parcial de activos, pasivos y contratos. Pero una orden de capitalización no puede quedarse sin cumplimiento mientras los activos se deterioran, mientras se captan recursos para girárselos a entidades vinculadas en el exterior, y mientras crece el saldo de los recaudos fiscales que se deberán girar al Tesoro Nacional.

La toma de posesión sólo procede por las causas previstas en la ley, y en este caso se daban tres de ellas, como ya se vio.

La toma de posesión (en cualquiera de sus modalidades), según la ley, tiene por objeto *"la protección del sistema financiero y de los depositantes y ahorradores, con el fin de que puedan obtener el pago de sus acreencias con cargo a los activos de la entidad y, si es del caso, el seguro de depósito"* (Artículo 291.2, Estatuto Orgánico del Sistema Financiero).

Ante los hechos que se presentaron, y ante la degradación evidente de la posición del Banco Andino, realmente no había otra posibilidad que la toma de posesión. ¿De qué hubiera servido proseguir en negociaciones con el Banco si éste había demostrado a lo largo del primer trimestre de 1999 su falta de voluntad (o de capacidad, que es lo mismo para efectos prácticos) de cumplir con los compromisos, y su permanente disposición a renegociar lo ya acordado? ¿Qué tipo de señal hubiera enviado la Superintendencia Bancaria si hubiera permitido que un banco incumpliera indefinidamente una orden de capitalización sin consecuencias negativas?

§68 ¿Qué efectos tuvo la toma de posesión del Banco Andino?

La prominencia que esta actuación oficial ha tenido en los medios sugiere que tuvo efectos de mayor importancia de los que verdaderamente generó. Como ya se dijo, el Banco Andino de Colombia era un banco pequeño. Al finalizar el tercer trimestre de 1998 el Banco Andino tenía apenas el 1,4% de los activos del sistema financiero, y ocupaba el puesto número 19 entre 34 bancos según ese criterio. Pero este dato puede sobrestimar el peso de este Banco: la realidad es que los 18 bancos más grandes representaban en ese momento casi el 90% del total de los activos, y los 16 pequeños apenas el 10%. Luego el efecto de la toma de posesión del Banco Andino sobre el sistema financiero en su conjunto no fue significativo. Tampoco afectó mayormente a los ahorradores, porque no se financiaba significativamente con recursos provenientes de ese origen. En septiembre de 1999 el Banco Andino representaba el 0,6% del total de los depósitos y exigibilidades del sistema financiero.

§69 ¿Se justificó la toma de posesión del Banco Andino?

Pero si bien el Banco Andino era muy pequeño comparado con otros, la toma de posesión para liquidar estuvo muy lejos de ser una decisión irrelevante. El funcionamiento continuado de la entidad ciertamente hubiera perjudicado al Estado, puesto que el Banco hubiera seguido aumentando su recaudo de dineros fiscales y retrasándose en su giro oportuno al Tesoro Nacional como venía ocurriendo antes de la toma de posesión. Al margen de la ocurrencia no de una sino de tres causales distintas para la toma de posesión, lo cual era más que suficiente para legitimar esta decisión.

5. El proceso penal contra los accionistas del Banco Andino. Su justificación y costo.

§70 ¿En qué consistió la estrategia jurídica de la Nación para recuperar los dineros fiscales enredados en la liquidación del Banco Andino?

La estrategia jurídica de la Nación para recuperar los dineros de su propiedad comprometidos en la liquidación del Banco Andino incluyó tres componentes:

- Una acción penal instaurada en Colombia para poner en conocimiento de las autoridades irregularidades advertidas subsiguientemente a la intervención del Banco.
- Una acción penal instaurada en la Florida, Estados Unidos de América, con el propósito de constituirse en parte civil y recuperar los dineros de su propiedad que hubieran sido girados al exterior.
- La reclamación administrativa en el proceso de liquidación del Banco.

Frente a acusaciones malintencionadas, es conveniente informar que contra el Banco del Pacífico también se formuló denuncia penal en averiguación el 18 de junio de 1999, la cual quedó radicada en la Unidad de Lavado de Activos de la Fiscalía 10ª.

§71 ¿En qué consistieron los procesos penales iniciados en Colombia contra los accionistas del Banco Andino?

En Colombia se presentaron varias denuncias penales contra accionistas y directivos del Banco Andino. Varios inversionistas que se consideraron defraudados por el Banco Andino presentaron denuncia contra Nicolás Landes Guerrero o Ivan Nicholls Landes Guerrero (Presidente de Ceval S.A. y Presidente del Banco Andino Ecuador), Gregorio Alfredo Obregón Rubiano (miembro de la junta directiva del Banco Andino Colombia), Carlos Hernando Cuevas Garavito (Presidente del Banco Andino Colombia y representante legal), Mario Yepes López y Nohora Elena Holguín Toro (jefe de la unidad de banca preferencial del Banco Andino Colombia y representante legal del mismo), por los delitos de captación masiva y habitual, estafa agravada y falsedad por ocultamiento de documento privado.

El apoderado de la DIAN denunció penalmente a administradores del Banco Andino el 18 de junio de 1999.

§72 ¿En qué consistió el proceso penal iniciado en el estado de Florida (EE.UU. de A.) contra los accionistas del Banco Andino?

Tal como quedó reconocido en la sentencia del Tribunal ya citada, se giraron cuantiosos recursos a empresas vinculadas con el Banco en el exterior. Estas transacciones fueron detectadas después de la toma de posesión del Banco por parte la Superintendencia Bancaria y constituyeron razones fundadas para suponer que recursos provenientes del recaudo fiscal del Banco Andino podrían estar siendo sacados del país con destino a la empresa Ceval Inc. y otras, bien para que estos dineros no quedaran involucrados en la cesión de activos al Banco del Pacífico, que era el instrumento mediante el cual se formalizaría la fusión entre las dos entidades, bien por anticiparse una intervención estatal. Otro factor que prendió las alarmas en el Gobierno fue que se supo que el Banco Popular en Miami estaba en proceso de liquidación, la cual tendría lugar en septiembre de 1999. Como se temía que algunos dineros provenientes del recaudo fiscal y girados por el Banco Andino de Colombia quedarán

comprometidos en ese proceso de liquidación, se contrató a una prestigiosa firma de abogados que había asesorado al Gobierno en otras ocasiones, White & Case LL.P. No sólo era de interés recuperar los dineros del Estado, sino además obtener indemnización con arreglo a la ley RICO (*Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act*) que compensara los daños sufridos por el Estado por las prácticas indebidas de la organización de la que hacía parte el Banco Andino. Estas suposiciones estaban tan fundamentadas que las mismas conductas han dado lugar ya a varias condenas en Colombia y tienen pendiente a alguna de estas personas de extradición para juicio en El Ecuador.

Con estos razonamientos, la República de Colombia, representada por la DIAN presentó denuncia ante la justicia penal del Estado de Florida, Estados Unidos, contra el Banco Popular del Ecuador S.A., Ceval Inc., Ceval Financial Group, Asandino Ltda., Banco Popular Internacional Ltd. (Nassau), Nicolás Landes a/k/a Ivan Nicholls Landes Guerrero, Mario Yepes, Gregorio Obregón y Carlos Cuevas. La denuncia buscaba que fuera más probable que la Nación recuperara lo que se le estaba debiendo y que parecía que había sido girado a cuentas del exterior en los días anteriores a la toma de posesión.

Eventualmente esta denuncia no prosperó ante el tribunal norteamericano, como tampoco lo hizo una contrademanda por US\$100.000.000 presentada por Iván Nicholls Landes/ Nicolás Landes contra la República de Colombia.

§73 ¿Qué desarrollo han tenido los procesos penales contra los accionistas del Banco Andino?

El proceso subsiguiente a la denuncia presentada por parte de los inversionistas fue evacuada por el Juzgado Noveno Penal del Circuito de Bogotá en sentencia del 6 de diciembre de 2002, la cual concluyó con que todos los procesados fueron encontrados culpables de captación masiva y habitual de dineros, delito penado con dos a seis años de prisión, estafa agravada, con uno a diez años de prisión y destrucción, supresión y ocultamiento de documento privado, penado con uno a seis años de prisión. Cada uno de los procesados fue condenado a 84 meses (7 años) de prisión

y multa de \$75.000 a favor del tesoro público. No estaba pues mal orientada la Superintendencia Bancaria cuando dio la primera voz de alerta de lo que estaba sucediendo al interior del grupo del Banco Andino.

La condena por captación masiva y habitual de dineros se debió a que el Banco Andino Colombia dirigía una operación paralela, en la representación del Banco Andino Nassau, desde donde *"se dedicaron a recibir del público dineros en dólares"* de residentes colombianos de modo habitual y sin tener autorización para hacerlo. A este respecto testimoniaron varias personas que *"fueron invitados por parte del banco Andino Nassau a abrir una cuenta en dicho banco, para lo cual les plantearon una serie de ventajas, entre otras, la que dicho banco era completamente independiente del Banco Andino Colombiano S.A.; que dichos dineros iban a ser manejados en dólares, los cuales no serían relacionados como patrimonio en Colombia; además que estaban garantizados con reserva bancaria; que dicho banco Nassau tenía oficina en esa ciudad capital, de donde podía efectuar las respectivas negociaciones, por lo que abrieron la respectiva cuenta corriente, suscribiendo unos depósitos a término, superando la suma de cien mil dólares..."* (Denuncia formulada por Clemencia Elena Roldán Ávila y José Guadalupe Longoria).

La condena por estafa en modalidad agravada se basó en que *"el B.A.C. [Banco Andino Colombia] en asocio con el B.A.N. [Banco Andino Nassau] crearon un engaño o artificio, respecto de hacer creer a sus clientes que la institución internacional tenía autorización por parte de la Superintendencia Bancaria en este país, para captar dineros de sus clientes, lo cual a todas luces era una mentira, este fue un medio habilidoso para transfigurar la verdad..."*.

A este respecto se acreditó en el expediente que *"el B.A.N. era filial del B.A.C., además que tenía conocimiento de la oficina donde funcionaba el B.A.N., pero supone que esta tenía autorización de la Superintendencia Bancaria para funcionar"* (indagatoria de Margarita María Márquez Figueroa), cuando éste no era el caso. Las representaciones de bancos del exterior no pueden captar recursos en el país.

La condena por destrucción, supresión y ocultamiento de documento privado se basó en que *"se encuentra plenamente demostrado que, la noche anterior a la intervención del B.A.C. por parte de la Superintendencia*

Bancaria, varios miembros de dicha institución bancaria sacaron cajas con documentos varios, al igual que varios equipos de computación, en los cuales había información sobre las transacciones comerciales realizadas por dichos bancos, al igual que varios papeles de la oficina del B.A.N, como también sus equipos de cómputos... No existe ninguna duda de que la sacada de dichos elementos constituye un ocultamiento de los mismos, como el borrado de la cinta de seguridad utilizada por los asistentes de dicha oficina, en los cuales quedaban grabadas las diferentes actividades de ingresos y salida de personal...".

A este respecto se probó en el proceso que "el día de la intervención del Banco Andino Colombia, pudo observar algunas irregularidades, como que fueron borrados de información contenida en equipos de cómputo del B.A.C. y relacionados con el B.A.N.; borrado de la cinta del sistema de seguridad del banco; salida de documentaciones del B.A.C. por parte de funcionarios directivos, al igual que de la oficina donde funcionaban los asuntos relacionados con el B.A.N.; también unas operaciones FOWAR (sic) que son operaciones electrónicas realizadas con el Banco Popular del Ecuador, donde al parecer el B.A.C. no dejó comprobante contable alguno". (Declaración juramentada de José Heraclio Gualy).

El juez negó la solicitud de condena de ejecución condicional con consideraciones que bien vale la pena citar:

«En cuanto al segundo de los requisitos [de la ejecución condicional, es decir que la modalidad del ilícito, los antecedentes de todo orden, hagan suponer fundadamente que los sentenciados no requieren de tratamiento penitenciario], o sea el aspecto subjetivo, consideramos que tampoco se da, pues aunque dentro del paginario no obran antecedentes en su contra, analizando la personalidad de los implicados, la posición social que detentaban frente a la sociedad, la confianza depositada por los ahorradores en éstos, para que les manejaran sus dineros, la afición (sic) de los intereses colectivos con el manejo que estos les dieron a sus dineros, la falta de conciencia respecto a su estado de banquero, y conocedores de sus actividades, los cuales los llevaron a que no escatimaran esfuerzo alguno, personas sin frenos morales, sin escrúpulos, pues como se dejó plasmado en el cuerpo de esta

sentencia, maquinaron, crearon y montaron un andamiaje, que les hizo a sus clientes imposible ver la realidad de sus transacciones, por lo cual podemos concluir que son unas personas sin freno moral alguno, que no escatiman esfuerzo para la consecución de dinero mediante la forma masiva y habitual, estafa y falsedades, que no nos encontramos frente a delincuentes ocasionales, sino habituales, pues han hecho de este delito su forma cotidiana de su vida, además la modalidad y circunstancias en que se dieron los punibles, nos dejan entrever que los sentenciados requieren tratamiento penitenciario para su resocialización..."

Hay igualmente un pronunciamiento del Juzgado 45 Penal del Circuito de Bogotá, del 29 de septiembre de 2006, en proceso que fue iniciado por el representante legal de la Dirección General de Impuestos y Aduanas (DIAN) el 18 de junio de 1999. En esta sentencia, el Juez condenó a David Enrique Moreno Pérez, jefe del área de sistemas del Banco Andino, por el delito de falsedad "*consistente en haber dispuesto la extracción y ocultamiento del cassette de video [de la consola de seguridad del Banco] que contenía las acciones y movimientos realizados el día 20 de mayo al interior del BAC". No sólo eso, sino que "tomó medidas a efectos de que se mantuvieran en silencio algunas actividades ocurridas en horas de la noche del 20 y mañana siguiente del 21 de mayo". En efecto, "se trataba de ocultar el cassette que contenía el sistema cerrado de televisión del BAC, y como se señaló si bien no se tiene certeza absoluta sobre la motivación, sí es claro que existía, pues recuérdese que no solamente ocultó el haber recibido el video, sino que además requirió a los funcionarios de IBM, para que guardaran confidencialidad respecto de las operaciones adelantadas en el Banco por esa entidad".*

Si bien la misma sentencia absolvió a Mario Yopez López, Gregorio Alfredo Obregón Pubiano, Norha Holguín Toro, Carlos Hernando Cuevas Garavito, Iván Nicholls Landes Guerrero, Sylvia Helena Aguilera y Carlos Julio Cortés Sánchez de una gran variedad de delitos, no es menos cierto que el juez encontró multiplicidad de conductas que justificaban enteramente la presentación de la denuncia, para que la autoridad judicial estableciera si se habían cometido delitos. Entre éstas cabe mencionar el pago de comisiones por parte del Banco para promover el recaudo de impuestos en sus oficinas, voluminosos giros a entidades vinculadas con el exterior y

desaparición de archivos y documentos en vísperas inmediatas de la toma de posesión por parte de la Superintendencia Bancaria.

El 27 de agosto de 2007 la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá se pronunció sobre las apelaciones en este proceso e impuso penas ejemplarizantes a varios de los que en la primera instancia habían sido absueltos. Fueron condenados Iván Nicolás Landes Guerrero, propietario del Banco Popular del Ecuador, como determinador del delito de peculado por apropiación, Carlos Hernando Cuevas Garavito, como coautor de peculado por apropiación y de falsedad en documento privado, Mario Yepes López y Gregorio Alfredo Obregón Rubiano, como coautores de peculado por apropiación, y Carlos Julio Cortés Sánchez, como coautor de falsedad en documento privado. Las penas fueron de 16 a 60 meses de prisión. No se aceptó la condena de ejecución condicional ni la detención domiciliaria. Además de esto Cuevas, Yepes, Obregón y Landes deberán pagar a favor del Tesoro Nacional multas que oscila entre \$42.170.000.000 y \$56.227.000.000.

Vale la pena citar algunos apartes de la sentencia: "*Se les reprocha [a los condenados] haber obrado dolosamente en la forma que lo hicieron, como fue apoderarse o apropiarse de los recaudos de impuestos en provecho del mayor accionista del Grupo Ceval Inc. y éste de haberlos determinado a ello, cuando podían y debían haber actuado conforme a la normatividad jurídica*".

"*En realidad (el Banco Andino) fue privado de unos activos productivos..., concluyó el Tribunal, pues en verdad la venta de cartera fue destinada a disminuir el pasivo en dólares y además los dineros no ingresaron a la tesorería de la entidad. No hubo la capitalización exigida*".

Sobre Landes estimó el tribunal que "*como mayor accionista y presidente de Ceval Inc., grupo financiero al que pertenecía el Banco Andino, estuvo pendiente de lo que acontecía con el banco en Colombia y fijaba las estrategias... no puede concluirse, entonces, que no sabía del estado de iliquidez y que fue ajeno a la disposición de los dineros administrados por la DIAN... máxime cuando fueron desviados o utilizados en satisfacer acreencias del Banco Andino con sus corresponsales o filiales que pertenecían al Grupo Ceval Inc. que dirigía*".

Esta sentencia de segunda instancia coincide con los hechos advertidos por el Gobierno Nacional y corrobora la legitimidad de la acción penal instaurada por parte de la DIAN.

En mi intervención ante la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, cuyo texto completo aparece como anexo N° 1 de este libro, hice las siguientes afirmaciones, que resultaron validadas en las sentencias que he comentado:

"En el caso del Banco Andino, se encontraron, según fui informado, indicios de presuntas irregularidades que se denunciaron en su momento por parte de la DIAN. Así por ejemplo, se nos informó que existía una orden de borrado de archivos. Se detectó la destinación que se dio a la liquidez con que contaba el Banco que, según los estados financieros, provenía de los recaudos y que fue usada para pagar primero presuntas obligaciones con algunas filiales del exterior, una de ellas en los Estados Unidos, lo que permitió iniciar las acciones civiles en dicho país. Así mismo, fuimos informados de otros hechos tales como sustracción de documentos del Banco y borrados de cintas de seguridad".

Exactamente lo que vino a corroborar el tribunal de segunda instancia del 27 de agosto de 2007, que se ha citado anteriormente.

§74 ¿Se justificaron los procesos penales contra accionistas del Banco Andino en términos de eficiencia (costos incurridos vs. beneficios obtenidos)?

Se ha pretendido mostrar que la decisión de denunciar penalmente a accionistas y directivos del Banco Andino en la Florida fue injustificada. Esta imputación se ha basado en que no había información que justificara la denuncia, que el costo de los honorarios de abogados resultó siendo alto, y que con la denuncia se causaron perjuicios injustificados al Banco Popular del Ecuador y en particular a Ivan Nicholls Landes/Nicolás Landes.

Por supuesto que para formular una denuncia penal no es necesario tener ya acreditada la culpabilidad de quienes se denuncian. Basta que

haya razones atendibles para que ella pueda existir y es tarea de los jueces penales determinar, con base en las pruebas disponibles, si ése es o no el caso. Aquí indiscutiblemente había tales razones y no sólo en opinión del Gobierno cuando denunció, sino también de la justicia penal colombiana (que ya tiene varios fallos condenatorios con base precisamente en los hechos que sirvieron de sustento a la denuncia) y de la de otros países, en particular Ecuador, en donde cursan procesos penales contra algunas de estas personas. Ciertamente había razones suficientes para formular una denuncia. El que no haya prosperado ante la justicia de Florida la acción que ante ella se intentó, no significa que no fuera razonable poner en conocimiento de esas autoridades hechos profundamente peculiares.

En este caso se pagaron las tarifas normales establecidas en los Estados Unidos para este tipo de pleito, las cuales lamentablemente son más altas de las que entre nosotros se aplican. Pero es fácil imaginar el coro condenatorio que se habría instalado, si no se hubieran recuperado los recaudos fiscales en la liquidación del Banco Andino y si no se hubiera al menos intentado conseguirlos en otras jurisdicciones en donde había tanto activos como intereses económicos del grupo del Banco Popular del Ecuador. Por supuesto que litigar en los Estados Unidos es costoso, pero esto no es razón para que no haga valer sus derechos quien sienta que ha sido víctima de conductas criminales. Nosotros, como Gobierno en 1998-2000, ciertamente entendimos que era nuestro deber utilizar todos los medios lícitos de que disponíamos para que la Nación no saliera perdiendo.

Para muchas personas la denuncia penal varias veces mencionada fue uno de los elementos que tuvo en cuenta el gobierno ecuatoriano para intervenir al Banco Popular del Ecuador, lo cual habría tenido como consecuencia su liquidación. Sin embargo, no fue la única razón. Ceval Inc., accionista mayoritario del Banco Popular, representado legalmente por Nicolás Landes/Iván Nicholls Landes, estuvo involucrado en dos fondos de inversión, los fondos Visión y Capital, con los que inversionistas de diferentes nacionalidades, pero principalmente ecuatorianos, habrían sido defraudados en más de US\$400.000.000. Por estos motivos el Sr. Landes ha sido extraditado por Costa Rica al Ecuador donde debe rendir cuentas ante la justicia de su país de lo que ocurrió en este caso tan sonado. En

diversos medios se ha hablado de una "conspiración colombo-ecuatoriana" para destruir el Banco Andino y al Banco Popular del Ecuador. Si tal conspiración hubiera existido, involucraría al Gobierno y jueces colombianos, al Gobierno y jueces ecuatorianos y a muchos inversionistas que también presentaron denuncias. Esto simplemente no resulta creíble. Sería tal vez el único caso en que tantas personas de los dos países se pudieran poner de acuerdo en algo. De hecho, no hubo tal conspiración y el Gobierno procedió siempre en defensa de los intereses nacionales. Es claro que cuando hay condenas penales, la culpa de que la condena se profiera no la tiene quien denuncia las conductas irregulares, sino quien incurrió en ellas.

§75 ¿Se justificaron los procesos penales contra accionistas y administradores del Banco Andino en términos de equidad?

La pregunta que debemos hacernos no es si fue justo denunciar penalmente a accionistas y administradores del Banco Andino, sino si hubiera sido justo no hacerlo. Si hubiera sido justo permitir que se salieran con la suya personas que participaron en una compleja maniobra para defraudar al Estado colombiano y a miles de inversionistas (como ya lo ha declarado la justicia penal en varias ocasiones). Quien denuncia no juzga, eso le corresponde al juez. Quien denuncia simplemente evalúa si, con base en la información de que dispone, tiene motivos razonables para suponer que se cometió algún ilícito. Como se ha dicho varias veces, en este caso las evidencias eran muy fuertes en esa dirección. El deber del Gobierno era que no se quedaran como anécdotas, sino que sirvieran efectivamente como evidencias judiciales. Con la información de que disponía, hubiera fallado el Gobierno si no hubiera denunciado.

§76 ¿Hubo algo indebido en la iniciación de procesos penales contra accionistas del Banco Andino?

Se ha imputado también la decisión de denunciar penalmente en los Estados Unidos a las personas arriba indicadas como un intento

de desviar la atención de la intervención del Banco del Pacífico, que se había producido simultáneamente con la del Banco Andino, para proteger a amigos del Gobierno que eran altos directivos del Banco del Pacífico. Esta imputación no resiste el análisis. Las situaciones de los dos bancos eran distintas. Cuando se intervino al Banco Andino, éste estaba en mora en el cumplimiento de sus obligaciones para con el Tesoro Nacional, incluso debía más de \$2.000.000.000 en intereses moratorios por esta razón. Cuando se intervino al Banco del Pacífico, éste estaba al día en el cumplimiento de sus obligaciones, y el saldo de recaudos fiscales era menos de la mitad del que había dejado el Banco Andino. Los funcionarios gubernamentales que revisaron las cuentas del Banco del Pacífico no encontraron, como sí ocurrió en el Banco Andino, evidencia de giros masivos al exterior en "avances limpios" (*clean advances*). Aspectos tales como las discutibles operaciones de los fondos de inversión Visión y Capital, y la presencia de paraísos fiscales tales como las Bahamas, se dieron en un caso y no en el otro. Por esto no hubo denuncia penal en los Estados Unidos contra accionistas y administradores del Banco del Pacífico y sí la hubo contra los del Andino: porque en un caso hubo clara evidencia de irregularidades cuyo rastro pasaba por los Estados Unidos, y en el otro no. Hubo también otras diferencias. En el caso del Banco Andino se sustrajeron documentos la noche antes de la toma de posesión, se borraron archivos de computador y desapareció una cinta de seguridad que seguramente hubiera mostrado a los responsables de estos atropellos. No hay evidencia de que tal cosa haya ocurrido en el caso del Banco del Pacífico, ni tampoco de que éste haya servido para canalizar operaciones violatorias del régimen cambiario.

Los dos casos aparecen hermanados porque en ambos los controlantes eran ecuatorianos y hubo negociaciones para que se fusionaran y pudieran juntos sobrevivir, como no lo hubieran logrado individualmente. Pero sólo hasta allí llega el parecido.

En todo caso, en Colombia se formuló denuncia penal para que se averiguara si había habido irregularidades en el caso del Banco del Pacífico, y la Fiscalía no encontró motivos para iniciar juicio penal. Si en un caso hubo mérito y en otro no, ello no es imputable al

Gobierno, que denunció a ambos para que fueran investigados imparcialmente. Con Hamlet podemos decir que lo ocurrido a los administradores del Banco Andino no se debe a mala suerte o a conspiraciones, sino a las culpas en que incurrieron. Digan lo que digan los turiferarios que de buena, regular o mala fe han abanderado la causa de estas personas, el Gobierno no actuó indebidamente al denunciarlos en los Estados Unidos así estas denuncias no hayan prosperado.

6. Evolución del proceso de liquidación del Banco Andino hasta la fecha. Pago de recaudos pendientes de giro.

§77 ¿Cómo ha evolucionado la liquidación del Banco Andino hasta la fecha?

La ley establece que el término para la liquidación de un intermediario financiero no podía exceder de 4 años desde el inicio del trámite, sin perjuicio de que en ciertos casos el Gobierno pudiera prorrogar el plazo. El Gobierno concedió varias prórrogas, que concluyeron con la Resolución 171 del 29 de julio de 2006 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El término final venció el 30 de septiembre de 2006.

§78 ¿Queda pendiente de pago alguna suma por concepto del recaudo fiscal del Banco Andino?

El 29 de junio de 2005 la DIAN informó que se había recuperado la integridad de lo adeudado por el Banco Andino por recaudos fiscales pendientes de giro al tiempo de la intervención, es decir la suma de \$112.423.882.950.

Algún comentarista recibió esta buena noticia con cajas destempladas, pues opinó que eso probaba que no había sido necesario iniciar procesos penales en Colombia y en Estados Unidos, ya que los dineros provenientes del recaudo fiscal no habían salido

realmente del país y hubieran podido recuperarse simplemente con el trámite usual en el proceso de liquidación. Este es un buen ejemplo de la sabiduría del espejo retrovisor: una vez que uno sabe cómo salen las cosas, puede igualmente juzgar si procedió o no de la mejor manera. Cuando el Gobierno tomó sus decisiones respecto del Banco Andino en 1999 (la de no dar por terminado el convenio para el recaudo fiscal en tanto se determinaba si era posible la fusión con el Banco del Pacífico y la capitalización con recursos de FOGAFÍN, la de tomar posesión del Banco cuando estas opciones fallaron, la de denunciar penalmente en Estados Unidos y en Colombia a personas y empresas vinculadas con él), procedió en cada caso de conformidad con la información de que disponía, siempre velando por el interés público y en ningún caso para perjudicar a algunas personas o favorecer a otras. En mayo de 1999 hubo abundantes razones para suponer que en las semanas anteriores algunas personas habían cometido irregularidades, lo que dio lugar a las denuncias varias veces reseñadas. En esa época no se sabía realmente cuánto valían los activos del Banco, ni si una vez liquidados alcanzarían para cubrir no sólo las acreencias para con el Estado, sino las de los depositantes.

La pretensión de algunas personas de esperar a ver cómo salían las cosas sería hasta graciosa si no fuera tan profundamente irracional: buena idea, esperemos a ver cómo sale la liquidación para ver si vale la pena presentar alguna denuncia. No nos ocupemos de prescripciones o caducidades, ni tampoco consideremos si alguien en este momento puede estarse beneficiando de conductas ilícitas en perjuicio del erario, mejor no denunciemos. Cabe suponer cómo hubieran reaccionado (justificadamente) los medios y la opinión pública si así se hubiera actuado. Es probable que en este caso las autoridades judiciales hubieran abocado conocimiento *motu proprio*, caso en el cual el Gobierno hubiera seguramente quedado como un posible encubridor, por cuanto no denunció aunque tenía razones para ello. El que se haya recuperado la deuda del Banco Andino es una razón para aplaudir a los liquidadores, pero no para condenar acciones emprendidas de buena fe y con plena justificación.

7. Antecedentes del Banco del Pacífico.

§79. Breve historia del Banco del Pacífico hasta la crisis.

El Banco del Pacífico no tiene una historia tan agitada como la del Banco Andino. Inicialmente se llamaba Banco Latino de Colombia y era parte del grupo venezolano del mismo nombre. A inicios de 1994, en medio de las crisis políticas que marcaron ese decenio en el vecino país, y de la peor crisis financiera en la historia del mismo, el Gobierno venezolano intervino el Banco Latino de ese país, lo cual tuvo como consecuencia que la filial colombiana fuera vendida en 1995 al Banco del Pacífico del Ecuador. En 1997 el señor Marcel Laniado de Wind, entonces Presidente del banco ecuatoriano, constituyó una garantía de que éste respondería por las obligaciones que asumiera la filial colombiana.

§80 ¿Cuál es la historia del Banco del Pacífico antes de la crisis financiera?

La historia del Banco del Pacífico tiene algunos puntos en común con la del Banco Andino, pero en general es diferente. El Banco del Pacífico tenía poco más de la mitad del tamaño del Andino, pues en septiembre de 1998 representaba el 0,8% de los activos del sistema financiero, lo que lo ubicaba en el puesto 25 de 34 bancos que había en ese momento. También tenía dependencia significativa del recaudo de ingresos fiscales, aunque tenía proporcionalmente depósitos mucho mayores a los del Banco Andino. Es decir que cumplía una función de intermediación más clara que éste.

Se ha afirmado que un grupo de inversionistas colombianos adquirió a través de un vehículo corporativo *offshore* el control del Banco del Pacífico del Ecuador, lo cual se ha pretendido ligar con aparentes malos manejos por parte de ciertos administradores en el contexto de la Crisis. Estas variables estaban por fuera de la óptica de las autoridades colombianas, que no vigilan a las matrices extranjeras de los bancos colombianos.

8. El Banco del Pacífico y el recaudo fiscal.

§81 ¿Desde cuándo y por qué razones actuaba el Banco del Pacífico como recaudador de impuestos?

El Banco del Pacífico fue autorizado en 1996 por el Ministro de Hacienda y Crédito Público para ingresar al sistema de recepción de documentos y recaudo de tributos administrados por la DIAN (Resolución N° 52). Esta autorización se confirió porque en ese momento el Banco cumplía con los requisitos aplicables, previstos en Resolución 770 de 1995, ya vista. En la misma fecha en que se expidió la resolución de autorización (15 de enero de 1996) la DIAN firmó con el Banco un convenio de compromiso en el que éste asumió formalmente todas las obligaciones que recaen sobre quien recauda impuestos.

En su anterior encarnación (como Banco Latino de Colombia) el Banco del Pacífico inició el recaudo de los impuestos administrados por la DIAN en 1993.

9. Paso a paso en la decisión de intervenir el Banco del Pacífico.

§82 ¿Qué hizo el Gobierno Nacional ante la situación de incumplimiento del Banco del Pacífico en sus obligaciones como recaudador fiscal?

Aunque el Banco del Pacífico incurrió en retrasos en los giros de recaudo de impuestos y tributos en varias ocasiones en 1999 (el 12 de enero, el 15 de marzo, el 6, 7, 12, 14, 15 y 19 de abril), al tiempo de la cancelación de la facultad para recepción de declaraciones y recaudo de impuestos (18 de mayo de 1999) no había sumas en mora para con el Tesoro Nacional, situación contraria a la ya vista respecto del Banco Andino. En cuanto estas situaciones se detectaban, la Directora del Tesoro Nacional informaba por escrito a la Directora de la DIAN, la cual por su parte lo informaba al Ministro de Hacienda y Crédito Público. Se dirigían comunicaciones al Banco para instarlo a atenerse

a los términos aplicables, y se imponían las sanciones previstas, dependiendo del incumplimiento (extemporaneidad en las consignaciones o en la entrega de los documentos y medios magnéticos). En todos los casos el Banco remitía la documentación pendiente o giraba lo recaudado con los intereses de mora de rigor, según fuera el caso.

El 5 de abril de 1999 la Directora de la DIAN se reunió con el representante legal del Banco del Pacífico y lo instó para que cumpliera de inmediato con las obligaciones a su cargo, so pena de que se cancelara la facultad de recaudar. Sin embargo, el Banco informó que el proceso de fusión entre este banco y el Andino mediante cesión de activos, pasivos y contratos se encontraba en curso, con saneamiento de cartera y capitalización con recursos de la línea de crédito de FOGAFÍN.

§83 ¿Cuándo se canceló el recaudo fiscal del Banco del Pacífico?

Para comprender cabalmente la situación a la que se enfrentaba el Gobierno Nacional debe tenerse en cuenta que desde 1998 los Bancos del Pacífico y Andino estaban teniendo dificultades, y que desde principios de 1999 estuvieron en conversaciones para fusionarse mediante cesión de activos, pasivos y contratos del Andino al Pacífico, previo castigo de la cartera mala y capitalización, para cumplir con las normas técnicas con cargo a los recursos de la línea de crédito de FOGAFÍN. En ambos casos la cancelación del recaudo fiscal, que constituía la fuente principal de financiación, no hubiera hecho sino precipitar la intervención por parte del Estado para salvaguardar los intereses de los ahorradores, de los bancos corresponsales y del propio Gobierno, sin que ello asegurara tampoco la recuperación de los recaudos. Mientras hubiera alguna posibilidad de que el Banco del Pacífico se salvara, era prudente y responsable no cancelar la autorización para el recaudo fiscal, sobre todo si se considera que aun cuando tal recaudo se cancelara no por eso se hacía exigible el giro de impuestos recaudados que aún tuviera plazo pendiente. Recuérdese que los plazos iban hasta cuatro semanas. Al tiempo de la intervención (20 de mayo de 1999) el Banco del Pacífico tenía \$56.794.590.291 de propiedad del Estado por concepto de recaudo.

10. La intervención del Banco del Pacífico. La decisión y su implementación.

§84 ¿Por qué resolvió la Superintendencia Bancaria tomar posesión del Banco del Pacífico (Resolución 0751 del 20 de mayo de 1999)?

La situación del Banco del Pacífico, aunque paralela a la del Banco Andino, tenía diferencias significativas. Ya vimos que, al tiempo de su toma de posesión, el Banco Andino estaba en mora de girar sumas provenientes de recaudo de dineros fiscales e incluso adeudaba más de \$2.000.000.000 en intereses moratorios por este concepto. Tal no ocurrió con el Banco del Pacífico, el cual el 20 de mayo de 1999 estaba al día con el Tesoro Público por este concepto.

Huelga aquí repetir la narración ya hecha de la orden de capitalización que en diciembre profirió la Superintendencia Bancaria respecto del Banco del Pacífico, de la propuesta de éste y el Andino de una cesión parcial de activos, pasivos y contratos como forma de hacer viable al banco resultante pero de modo que requiriera menor capitalización, de la aceptación de esta propuesta con algunas condiciones importantes y no negociables, del intento de los Bancos Andino y Pacífico de reabrir algunas de estas condiciones y de la negativa final de la Superintendencia Bancaria a revisarlas, lo cual finalmente derivó en la decisión de esta autoridad de intervenir a Pacífico. Las razones invocadas en la Resolución 751 del 20 de mayo de 1999 (considerando décimo tercero) fueron dos:

1. El incumplimiento persistente de la relación de capital adecuado durante los meses de diciembre de 1998 a marzo de 1999.
2. El incumplimiento reiterado de las órdenes de recapitalización impartidas por la Superintendencia.

Como razón adicional, aunque de menor entidad, la Superintendencia incluyó el incumplimiento de instrucciones de esa autoridad sobre la adecuada valoración del portafolio de créditos, lo cual conducía a un insuficiente nivel de provisionamiento de la cartera. Obsérvese la ausencia

de la cesación de pagos corrientes, que sí aparecía en el caso del Banco Andino.

§85 ¿Había otras opciones fuera de la toma de posesión para enfrentar la situación del Banco del Pacífico?

Los propietarios de los Bancos Andino y Pacífico ligaron sus destinos cuando a lo largo del primer semestre de 1999 propusieron reiteradamente la cesión parcial de activos, pasivos y contratos. Atraer depositarios en ese momento hubiera sido casi imposible y colocar créditos sin seguir deteriorando su balance, también. Evidentemente el Banco del Pacífico no tenía ni la escala, ni alguna alianza con un grupo de reconocimiento internacional, como para que se superara este impedimento y la entidad pudiera competir con las más grandes. Si bien existía la garantía del banco ecuatoriano ya mencionada, ésta no era ampliamente conocida, y es dudoso que hubiera tenido algún efecto en modificar las decisiones de los inversionistas, sobre todo porque se sabía que en la misma época el sistema bancario del Ecuador estaba enfrentando sus propias dificultades. Para que el Banco del Pacífico no cayera en la causal de cesación de pagos hubiera sido necesario, o que el Gobierno le permitiera seguir cobrando el recaudo fiscal, corriendo el riesgo de que eventualmente pasara lo que pasó con el Banco Andino, es decir que el Pacífico incurriera en mora en el giro de los dineros, lo cual hubiera sido inexcusable teniendo en cuenta los antecedentes, o que el Pacífico pudiera financiarse como un banco de verdad, con los ahorros del público, lo que era muy improbable habiendo fallado el esquema de fortalecimiento patrimonial propuesto para cumplir la orden de capitalización ordenada por la Superintendencia desde diciembre de 1998. Si se hubiera pretendido capitalizar al Banco con la línea de crédito de FOGAFÍN hubiera sido necesario pasar un examen de viabilidad de modelo de negocios que Pacífico hubiera tenido grandes dificultades en superar, y además cumplir exigencias de la Superintendencia Bancaria aún más rigurosas de las que el Banco no había podido cumplir.

En esta situación, y aun reconociéndose la diferencia entre las situaciones de los dos bancos, el Andino y el Pacífico, y que ciertamente las evidencias de mala fe eran mucho menos concluyentes en el segundo caso que en el

primero, cualquier observador imparcial y objetivo debe concluir que no había otra opción que la toma de posesión para liquidar.

§86 ¿Qué efectos tuvo la toma de posesión del Banco del Pacífico?

La toma de posesión del Banco del Pacífico, a semejanza de la del Banco Andino, no tuvo mayores efectos para el sistema financiero en su conjunto.

§87 ¿Se justificó la toma de posesión del Banco del Pacífico?

Toda toma de posesión produce efectos desfavorables para muchas personas. El criterio para resolver si en cada caso esta medida se justifica es considerar qué hubiera ocurrido en ausencia de ella. Ya vimos que el Banco del Pacífico no había podido cumplir con una orden de recapitalización de la Superintendencia Bancaria. Eso, en plata blanca, quiere decir que el Banco no tenía el capital requerido para poder seguir funcionando, ni cumplía con la relación de capital adecuado, teniendo en cuenta sus activos y la calidad de éstos. También vimos que el provisionamiento era insuficiente, o también que había cartera mala no provisionada, o en descubierto. Éstos no son meros criterios técnicos. Significan que el Banco hacía agua por todas partes, y que cada día que funcionaba ponía en peligro a todos los que negociaban con él. Era como un camión de gran tamaño que circulaba por la ciudad, con desperfectos técnicos y sin dinero para arreglarlos. Parte de la función del Estado como inspector y controlador de los intermediarios financieros es cerciorarse de que nadie opere en el mercado en estas condiciones. La Superintendencia Bancaria, de modo prudente y con pleno conocimiento del resto del Gobierno, toleró esta situación mientras pareció posible algún arreglo que le permitiera al Banco ponerse al día en sus obligaciones y seguir funcionando legalmente. Cuando esta posibilidad desapareció, la Superintendencia tomó de inmediato la única decisión que le quedaba. Hasta este punto ni siquiera hemos considerado el tema del recaudo fiscal, pero es claro que, a pesar de que el 20 de mayo de 1999 el Banco del

Pacífico estaba al día por este concepto, si las cosas seguían como venían, terminaría incumpliendo exactamente igual que el Banco Andino. El Gobierno sabía que algunos dineros de su propiedad quedarían atrapados en el proceso de liquidación y que podría tomarse años para recuperarlos, y aun así no íntegramente. Sin embargo, consideró, razonablemente, que en algún momento debía tomarse la decisión de congelar esta exposición y no permitir que ella siguiera creciendo, como hubiera ocurrido si el Banco hubiera seguido funcionando.

Desde estas perspectivas, que son las únicas que el Gobierno podía tomar en cuenta para resolver, la decisión de la toma de posesión del Banco del Pacífico se justificó plenamente.

§88 ¿Puede hablarse de favoritismo en el manejo que el Gobierno dio al caso del Banco del Pacífico?

Obsérvese que no es necesario en este caso, como lo han hecho algunos parlamentarios y escritores, postular una especial cercanía entre el Gobierno de 1998-2002 y algunos de los directivos e inversionistas en el Banco del Pacífico. Es fácil ver por qué Andino y Pacífico fueron tratados de modo distinto: sus situaciones eran bien diferentes. Andino estaba en mora en sus obligaciones corrientes, y con dineros públicos a favor del Estado. Muy grave. Pacífico, no. A la intervención de Andino antecedieron operaciones muy cuestionables que involucraron varias jurisdicciones territoriales y que concluyeron con varias sentencias condenatorias contra administradores del Banco o de empresas vinculadas con él. Pacífico, no. En la intervención del Andino se produjeron situaciones injustificables, salvo si se supone que los administradores tenían algo que esconder, como, en la víspera misma de la toma de posesión (19 de mayo de 1999), la desaparición de archivos, el borrado de discos duros de computadores y el hurto de cintas de video. Nada similar ocurrió en Pacífico. Esto, por supuesto, no quiere decir que Pacífico estuviera totalmente en regla: ya vimos cómo era claro que debía ser liquidado y algunos de sus directivos fueron sancionados por la Superintendencia Bancaria. En todo caso la DIAN formuló denuncia penal por ilegalidades que hubieran podido darse en el Banco del Pacífico, y el expediente fue archivado, porque no se encontró mérito para proceder.

¿Cómo puede hablarse de favoritismo para con un banco al que se interviene para liquidar y respecto del cual, además de sanciones administrativas, a sus funcionarios se formula denuncia penal? La visión de que el Estado se ensañó con el Banco Andino para poder pasar agachado con el Banco del Pacífico y proteger a amigos del Presidente y de otros altos funcionarios de la administración Pastrana, sólo es comprensible en un contexto de pugna política, y con propósitos delirantes. Pero una vez pasado el fragor de la lucha, la historia se pronuncia y encuentra que no hubo mérito en tantas acusaciones, muchas de ellas con nombre propio y que, por injustificadas, no constituyeron sino una iniquidad. Los funcionarios de la Administración no por serlo dejan de tener derecho al buen nombre, ni por lo mismo resulta legítimo cualquier tipo de ataque que se dirija contra ellos.

§89 ¿Qué ocurrió en la citación de Juan Camilo Restrepo en el Congreso el 22 de agosto de 2001 ante la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes?

El 22 de agosto de 2001, a pesar de que en ese momento había dejado de ocupar el cargo de Ministro de Hacienda y Crédito Público, fui citado a la Cámara de Representantes para que explicara las razones por las cuales el Gobierno procedió como lo hizo respecto del Banco del Pacífico, y particularmente sobre por qué no dio por terminado el convenio de recaudo fiscal antes del 20 de mayo de 1999 y por qué no formuló denuncias penales en el exterior contra directivos del Banco del Pacífico y empresas vinculadas, como si lo hizo en el caso del Banco Andino.

En esa ocasión referí los mismos hechos que aparecen en los acápite anteriores y en el anexo N° 1 y mostré cómo, al tiempo de la toma de posesión, el Banco del Pacífico estaba al día en el cumplimiento de sus obligaciones derivadas del convenio de recaudo fiscal con el Gobierno (a diferencia del Banco Andino), cómo en las diligencias de toma de posesión del Pacífico no se detectaron, como en el caso del Andino, hechos sospechosos que debieran ser denunciados (aunque en todo caso se formuló denuncia penal "en averiguación" para que los jueces establecieran si había mérito para proseguir), y cómo en el caso del

Banco Andino se encontraron operaciones en divisas que sugirieron irregularidades cambiarias y de otros órdenes en perjuicio de los intereses públicos, lo que no se evidenció con el Banco del Pacífico. Había entonces razones muy claras y muy fuertes para proceder como se hizo.

En esta citación se afirmó por algunos intervinientes que el Banco Andino habría sido perseguido injustificadamente para ocultar hechos torticeros que involucrarían al Banco del Pacífico. Este argumento es bien fácil de desestimar: el mundo financiero es pequeño y seguramente en todos los bancos hay personas que conocen a funcionarios gubernamentales. Los había tanto en el Banco del Pacífico como en el Banco Andino. En ningún caso recibieron trato favorable. Si el objetivo hubiera sido favorecer al Banco del Pacífico, la Superintendencia Bancaria bien hubiera podido abstenerse de tomar posesión de éste y en cambio hacerlo respecto del Andino. Pero no fue eso lo que ocurrió: ambos fueron intervenidos, y en el caso del Banco del Pacífico se usaron todos los medios legales para hacer efectiva la garantía otorgada por la matriz, lo cual no muestra un trato especialmente favorable a los "amigos" del Gobierno.

La realidad es que el debate del 22 de agosto de 2001 muestra la enorme capacidad que tienen ciertas personas relacionadas con el Banco Andino para hacerse oír. No de otro modo se entiende que varios congresistas usaran un caso tan claro como éste para arrojar dudas sobre las acciones del Gobierno en el contexto de la Crisis Financiera y por lo tanto opacar los resultados sobresalientes a que aquí me he referido, ni que se hayan publicado libros en los que sólo falta elevar a los altares a los directivos del Banco Andino. Cada quien tiene su derecho de dar a conocer sus puntos de vista, pero en aras de la veracidad era necesario que se revelara lo que realmente ocurrió, como aquí lo he hecho.

A lo que no hay derecho es que este debate sobre dos bancos periféricos y sin mayor significado en una visión sistémica, haya prácticamente absorbido temas de mayor importancia, que se refieren a las causas de la Crisis Financiera, a lo adecuado de las medidas con que el Gobierno la enfrentó, a la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la materia y a los costos de la Crisis.

11. Evolución del proceso de liquidación del Banco del Pacífico hasta la fecha.

§90 ¿Cómo ha evolucionado la liquidación del Banco del Pacífico hasta la fecha?

La liquidación del Banco del Pacífico se prorrogó recientemente (Resolución ejecutiva presidencial 233 del 4 de julio de 2007) hasta el 30 de junio de 2010. Seguramente parte de la demora deriva de los complicados trámites que debió adelantar el liquidador para procurar hacer valer la garantía (a la que nos referiremos un poco más adelante) constituida por el Banco del Pacífico del Ecuador, y a la calidad de los activos de la liquidación.

§91 ¿Queda pendiente de pago alguna suma por concepto del recaudo fiscal del Banco del Pacífico?

Hasta la fecha se ha recuperado el 70% de los dineros de recaudo fiscal, es decir la suma de \$40.204.374.205. Queda pendiente de pago la suma de \$16.590.216.716, cuya recuperación dependerá, tanto de la conclusión del proceso de liquidación que no ha terminado, como de la evolución de los procesos de cobro en Ecuador.

§92 ¿En qué consiste la garantía del gobierno ecuatoriano por las obligaciones del Banco del Pacífico en Colombia?

El 11 de noviembre de 1997 el Banco del Pacífico S.A. Ecuador suscribió con el Banco del Pacífico S.A. Colombia un Convenio de Responsabilidad en el cual se responsabilizó "*como Institución del Sistema Financiero que hace Cabeza de Grupo*" "*por las pérdidas patrimoniales de Banco del Pacífico S.A. Colombia, como Institución integrante del Grupo Financiero, hasta por el valor de sus propios activos*". Hay que anotar que según la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero del Ecuador, artículo 64, "*la sociedad que haga cabeza de grupo responderá de las pérdidas patrimoniales de las instituciones integrantes del grupo financiero...*", con lo cual el convenio citado simplemente recogió lo que

la ley ya preveía, pero evidentemente lo dejó en vigor en el caso del Banco del Pacífico S.A. Colombia aun después de que esta Ley fuera derogada. También parece ser el caso que este tipo de garantías era rutinariamente exigida de parte de la Reserva Federal y el Comptroller of the Currency de los Estados Unidos para permitir que los bancos ecuatorianos tuvieran actividades en ese país. Sea ello como fuere, la garantía sólo podría hacerse efectiva ante tribunales ecuatorianos. Después de muchos años de dificultades, entre las cuales se encontró la nacionalización del Banco del Pacífico Ecuador⁵ y el cierre prolongado de la Corte Suprema de Justicia del Ecuador, se obtuvieron los resultados favorables, puesto que el Juzgado 31^o Civil de Guayas y la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Guayaquil encontraron que el banco ecuatoriano debía cubrir las pérdidas de la filial colombiana. Lamentablemente, la sentencia de casación proferida el 31 de enero de 2007 por la Segunda Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia en virtud del recurso de casación, interpuesto por Pacífico Ecuador, no apoyó la procedencia de la garantía, y acogió unos conceptos del despacho del Procurador General del Estado, bajo los cuales la ley (el artículo 64 citado) y el convenio suscrito entre Pacífico Ecuador y Pacífico Colombia en desarrollo de la misma quedaban sin efecto, al dejarse sin alcance la garantía allí prevista de la matriz hacia su filial. Por este motivo Pacífico Colombia ha iniciado una acción en la que pretende que la justicia contenciosa administrativa declare la responsabilidad del Estado por el perjuicio patrimonial causado a Pacífico Bogotá debido al error judicial en que incurrió la Corte Suprema de Justicia, y que se restablezca y se honre la garantía vulnerada. Este nuevo proceso está en curso.

-
5. Obsérvese que en este caso se dio la nacionalización de un banco ecuatoriano que era matriz de un banco colombiano que también fue liquidado, pero aquí no se requirió una denuncia penal en los Estados Unidos para provocar la intervención de la matriz, como lo alegaron algunos en el caso del Banco Andino y el Banco Popular del Ecuador. Esto muestra que en el mismo período de los problemas en Colombia hubo también una crisis en Ecuador, y que varios bancos fueron intervenidos sin que mediara actuación del Gobierno colombiano. En este contexto, suponer que el caso del Banco Popular el *casus belli* fue la denuncia que la DIAN presentó ante los jueces de Florida es ir más allá de lo que las pruebas soportan. La verdad es que no hay razón para suponer que la actuación gubernamental colombiana haya sido más que un factor entre muchos, y ciertamente no el decisivo en la toma de posesión del Banco Popular del Ecuador.

12. Evaluación del manejo de las situaciones del Banco Andino y el Banco del Pacífico por parte de las autoridades.

§93 ¿Procedió correctamente el Gobierno en los casos del Banco Andino y el Banco del Pacífico?

El Gobierno procedió correctamente en ambos casos. Los jueces han encontrado que hubo irregularidades de tipo penal en el Banco Andino no sólo en el momento de la toma de posesión (pérdidas de documentos, alteraciones en registros electrónicos, desaparición de cintas de video), sino en el período inmediatamente anterior, en operaciones con empresas vinculadas, algunas de ellas ubicadas en paraísos fiscales y con dineros públicos provenientes del erario fiscal.

Se justificaba plenamente intervenir y luego liquidar el Banco Andino, ya que en mayo de 1999 se cumplía un plazo para recapitalizar el Banco, el cual se había iniciado en diciembre de 1998 sin que esto se hubiera dado. Al no cumplirse el arreglo propuesto por el Banco Andino y el Banco del Pacífico de una cesión parcial de activos, pasivos y contratos del primero al segundo, se vio que uno y otro no podrían ser viables como bancos. En estas circunstancias no intervenir el Banco Andino mediante una toma de posesión para liquidar hubiera puesto en mayor peligro a los ahorradores y al Estado y hubiera enviado señales equivocadas a otros intermediarios en problemas en la mitad de una crisis muy grave. Por lo tanto es claro que en mayo de 1999 se justifica actuar como se hizo con el Banco Andino.

La Administración conoció, al tiempo de la toma de posesión del Banco Andino, de varias irregularidades que le permitían suponer que se habían cometido hechos punibles de tipo penal. En esta circunstancia sólo cabía la opción de presentar denuncia para que la situación fuera evaluada por las autoridades competentes. Así se hizo en Colombia y también en Estados Unidos. Esta denuncia, aunque no resultó en condenas, se justificó porque la Administración tenía razones para suponer que empresas del exterior, una de ellas con domicilio en el Estado de Florida, se habían beneficiado de giros con dineros provenientes del recaudo fiscal. La única forma de determinar si tales conductas se habían dado,

y de proteger los intereses patrimoniales de la Nación, era poner el tema en conocimiento de los jueces y presentar las pruebas disponibles. Por lo tanto, claramente se justificaban las denuncias presentadas por el Estado contra personas vinculadas con el Banco Andino por los hechos varias veces aludidos. Las recientes decisiones tomadas en segunda instancia del Tribunal de Cundinamarca ratifican lo acertado de la manera como actuó el Gobierno.

Aunque en el caso del Banco del Pacífico no hubo evidencia de ilegalidades tan flagrantes como en el del Banco Andino, hubo razones de sobra para la toma de posesión. La principal es que el Pacífico incumplió una orden de capitalización que ya iba a cumplir seis meses de haber sido proferida, y que no era viable como modelo de negocios, puesto que una parte importante de su fondeo provenía del recaudo fiscal, y es claro que el Estado no podía seguir dejando sus propios recursos en manos de particulares en esta situación. Cuando fue evidente que el Banco no podría capitalizarse ni limpiar su balance del modo requerido, era claro que su operación continuada era una fuente de riesgo para todos los involucrados. No cabe duda de que la medida que se adoptó se justificaba, y que además no había alternativa mejor.

Para resumir:

- No se dio ningún tratamiento de privilegio a estos bancos para el manejo de los impuestos: el sistema de recaudo que los regía se venía aplicando, con reglas generales y comunes para todos los bancos, desde comienzos de la década de los noventas.
- Al haber incurrido uno y otro en causales que taxativamente establece la ley para proceder a la toma de posesión con fines liquidatorios, no podía el gobierno actuar de modo diferente a como lo hizo.
- No se deberá perder a la conclusión de los procesos liquidatorios el dinero proveniente del recaudo de impuestos que al momento de la intervención estaban en poder de estos bancos. En el caso del Banco Andino, porque la liquidación le devolvió a la DIAN el 100% de sus acreencias; y en el caso del Banco del Pacífico porque ya se le ha devuelto cerca del 70% de las acreencias y faltan aún activos por liquidar,

y porque una vez terminado el proceso entrará a hacerse efectiva la garantía cuyo cobro se está adelantando por Colombia ante tribunales ecuatorianos.

- La autorización de recaudo de impuestos se les canceló a estos dos bancos inmediatamente incumplieron con las exigencias de capitalización; haberlo hecho antes hubiera generado, inclusive, mayores pérdidas para el Estado, como se demostró con las cifras que se aportaron en la audiencia en la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes y que se incluyen como anexo de este libro.
- Queda en claro -y tal como lo ha ratificado el Tribunal de Cundinamarca en la condena por estafa y otros delitos que impuso a varios accionistas y funcionarios del Banco Andino- que las razones que adujo el gobierno para promover acciones penales en Colombia y en el exterior contra ellos y contra entidades bancarias extranjeras allegadas al Banco Andino no fueron infundadas.
- Quedó demostrado, igualmente, que a estos dos bancos se les aplicaron raseros comunes y generales en las actuaciones e intervenciones gubernamentales de que fueron objeto, y que por lo tanto carece de todo fundamento y veracidad afirmar que hubo un trato privilegiado para los accionistas de alguno de ellos.

Conclusiones:

1. La crisis fue una herencia del Gobierno anterior.

§93 ¿Pudo la Administración Pastrana causar la Crisis Financiera que le tocó enfrentar?

De ningún modo pudo la Administración Pastrana causar la Crisis Financiera de 1998. Como vimos, la crisis ya había estallado antes de agosto de 1998, puesto que desde abril de ese año se requirieron ingentes recursos de FOGAFÍN para apuntalar a dos bancos cooperativos y a Granahorrar. La trepada de las tasas de interés que tanto gravitó sobre los deudores hipotecarios había despegado a principios del mismo año. A pesar de una ilusoria recuperación económica en 1997 la verdad es que la cartera mala venía creciendo desde 1994, que el valor de los activos inmobiliarios había comenzado a desplomarse desde 1996 y que algunos intermediarios, tales como las compañías de financiamiento comercial, estaban teniendo grandes dificultades desde mucho atrás. A la Administración Pastrana le correspondió enfrentar una crisis que no causó, ni pudo causar. No era la primera vez, la realidad es que muchas veces la eclosión de una crisis coincide con la etapa final de un gobierno en el que por diversas razones pudo incubarse.

§94 ¿A qué factores se debió la Crisis Financiera de 1998-1999?

El tema de las causalidades es bien complejo. Si se utiliza un criterio demasiado amplio, casi cualquier variable puede ser causa de otra, pero si se es muy estricto entonces jamás podremos conocer las causas últimas de ningún hecho.

Es claro que la Crisis tuvo como antecedentes factores estructurales que se remontan casi diez años. Entre éstos hay que mencionar la

liberalización legal que a partir de 1990 facilitó la competencia entre los distintos tipos de intermediarios financieros al erosionar el sistema de banca especializada que databa de muchas décadas atrás, así como la desregulación que liberó a muchas actividades de la maraña de permisos y licencias que antes se exigían, y la apertura económica, que facilitó el ingreso de bancos extranjeros, avezados en las artes de la innovación y la competencia. También de ellos hace parte la Constitución de 1991 con su banco emisor independiente del Gobierno, cuya actuación redujo la inflación, facilitando el surgimiento de actividades intermediarias a más largo plazo. La transición de la tasa de cambio regulada, con devaluación gota a gota hacia la banda cambiaria igualmente hizo más atractivo el endeudamiento en divisas y puso a los bancos nacionales a competir con los extranjeros por segmentos jugosos del mercado. La Constitución de 1991 generó un importante aumento en el gasto público que aumentó el endeudamiento del Estado y el déficit fiscal. La mayor autonomía de las entidades territoriales permitió que muchas de ellas se endeudaran más allá de lo que podrían pagar, contribuyendo al deterioro de la cartera de los bancos, en especial de los públicos. Los cambios en la forma de liquidar el UPAC, que se iniciaron en 1988 y prosiguieron prácticamente hasta la Crisis, fueron el detonante de la misma, al involucrar a enormes poblaciones de clase media en el peligro de quedarse sin vivienda. La liberalidad con la que se permitió la creación de importantes entidades financieras cooperativas con escasa supervisión y dudoso gobierno corporativo fue otro de los hitos que luego, vistos retrospectivamente, señalan el camino que se recorrió hasta la Crisis.

El crecimiento desordenado de la cartera de las entidades financieras, por encima del crecimiento de la economía y a tasas de interés que superan la rentabilidad de casi cualquier negocio lícito, fue otro disparador de la Crisis.

Hubo también factores coyunturales externos, verdaderos choques (*shocks*) resultantes de mercados financieros cada vez más interdependientes, en que las debilidades de una moneda o un sistema financiero se contagian con gran facilidad de un país a otro, a veces saltando océanos y viajando enormes distancias. Antes de 1997 ya había habido varias crisis financieras que tuvieron repercusión sobre Colombia, particularmente la de México y

Argentina de 1994 y 1995. Pero en 1997 los sistemas financieros de Asia del Este se derrumbaron y tras arrastrar a Rusia llegaron eventualmente a la región andina, en donde hicieron estragos.

Y hubo factores políticos, perfectamente evitables, aunque por alguna razón este período fue de crisis políticas en muchos países del continente, desde México hasta Argentina, y desde Ecuador a Perú y Venezuela, pasando obviamente por Colombia. La crisis de gobernabilidad debida al supuesto ingreso de dineros calientes a la campaña presidencial de Ernesto Samper Pizano tuvo todo tipo de ramificaciones. De una parte pudo llevar al Gobierno a continuar con un ritmo insostenible en el crecimiento del gasto público, para sostener el apoyo a la Administración con los cordones de la bolsa del presupuesto. De otra parte ciertamente condujo a la pérdida de apoyo de Colombia en los Estados Unidos, con lo cual diversos inversionistas se retiraron y algunos nacionales se llevaron sus ahorros, lo cual se presionó la tasa de cambio. Y claramente pudo inducir a las autoridades en algunos casos a ser menos exigentes respecto de los empresarios, y particularmente de los intermediarios financieros, permitiéndoles prácticas riesgosas pero atractivas para ellos.

2. El Gobierno Nacional trabajó concertadamente en defensa del interés público y la crisis fue bien manejada.

§95 ¿Hubo una política estatal concertada entre las varias instancias gubernamentales que debieron enfrentar la crisis financiera, y en tal caso, en qué consistió?

Desde los inicios de la Administración, cuando era patente que el sistema financiero estaba en serias dificultades, se creó un grupo de trabajo que incluía al Gerente del Banco de la República, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Jefe del Departamento Nacional de Planeación, al Superintendente Bancario y al Director de FOGAFÍN entre otros altos funcionarios. El objetivo era analizar los hechos a medida que se iban produciendo y evaluar posibles medidas para enfrentarlos. Por lo tanto, ciertamente hubo una política estatal concertada entre los distintos

responsables, aunque con respeto de las prioridades y la autonomía de cada uno respecto de los demás.

La visión que inspiraba a este grupo de trabajo era que los intermediarios no recibieran mensajes distintos por distintas bocas, sino que todos habláramos el mismo lenguaje. Una prioridad muy importante era dar las mayores opciones para que los bancos que fueran viables como negocios pudieran sobrevivir, pero sólo bajo el riesgo de sus propietarios.

§96 ¿Fue el Banco de la República una rueda suelta en el manejo de la crisis financiera, en particular en su política cambiaria?

Aunque la política cambiaria de la Junta Directiva del Banco de la República desde fines de 1997 ciertamente contribuyó a elevar las tasas de interés y por lo tanto a deteriorar la cartera financiera, en 1998 y 1999 el Banco de la República dio importantes apoyos de liquidez a muchos de los intermediarios, que equivalieron entre 1998 y 2000 a \$4 billones. Los principales receptores de estos apoyos fueron las corporaciones de ahorro y vivienda (incluyendo el BCH).

§97 ¿Fue bien manejada la Crisis Financiera de 1998-1999?

En todas las situaciones humanas hay aspectos que, al revisarlos años más tarde, uno concluye que hubieran podido ser enfrentados de manera distinta a como se hizo. Sin embargo, en líneas generales la forma como se manejó la Crisis Financiera fue adecuada. Hay que recordar que actuábamos con enormes limitaciones presupuestales (la peor crisis económica desde la Guerra de los Mil Días), en un contexto de parálisis de la entrada de capitales (sudden stop) que, salvo ciertos apoyos de la banca multilateral, nos dejaron librados a nuestros propios recursos durante varios años. Sin embargo, la mayoría de nuestras medidas fueron exitosas, aun si debieron pasar por el fino cedazo de la Corte Constitucional, que como se vio no hizo nuestro trabajo más fácil. Especialmente orgulloso me siento de los apoyos a los deudores hipotecarios. La línea de crédito de capitalización de FOGAFÍN fue el modo adecuado para que los propios

banqueros capitalizaran sus bancos a su propio riesgo. La verdad es que casi la totalidad del dinero público que la Crisis consumió se destinó a ciertos sujetos (banca pública, cooperativas financieras, deudores hipotecarios) y no a otros (bancos privados). Y el costo de la Crisis, neto de recuperaciones fue muy bajo comparado con casi todos los demás países.

Vistos estos hechos, no cabe duda de que la Crisis Financiera fue bien manejada, y así ha sido reconocido por estudiosos nacionales y extranjeros.

§98 ¿Fueron aceptables los costos en que incurrió el Estado para enfrentar la Crisis Financiera de 1998-1999?

La Crisis Financiera de 1998-1999, que hubiera podido ser catastrófica para la economía colombiana, fue superada a costos muy bajos, los cuales, netos de recuperaciones (de las que aún quedan algunas pendientes) podrían llegar a cero. Estos costos, en su gran mayoría, se destinaron a los sectores que la Corte Constitucional privilegió para este propósito, es decir la banca pública, la banca cooperativa y los deudores de créditos hipotecarios. No se destinaron ingresos tributarios a los bancos comerciales: respecto de éstos correspondió a los accionistas capitalizarlos con créditos de FOGAFIN que debieron garantizar y luego pagar.

Post Scriptum:

§99 ¿Qué opina sobre el nuevo proyecto de Reforma Financiera que se presentará a consideración de las Cámaras en la primera legislatura de 2008?

Lo primero que debe observarse es que no es una reforma integral. Las siguientes son las propuestas principales, ninguna de las cuales parece muy conveniente:

- Autorizar a los bancos para hacer leasing. Es algo bastante inocuo, ya que entre nosotros existen compañías especializadas en hacerlo, y lo hacen bien. No se ve la utilidad. Y lo mismo puede decirse de permitirles que manejen ahorro contractual con las técnicas de la capitalización.
- Suprimir como regla de conducta de los administradores de las instituciones vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia el "utilizar o facilitar recursos del ahorro privado para operaciones dirigidas a adquirir el control de otras empresas, con fines especulativos o en condiciones que se aparten sustancialmente de las normales en el mercado". ¿Es conveniente derogar esta disposición? ¿Queremos que el ahorro del público, que goza de protección constitucional, sea utilizado de este modo?
- Quitarle a las corporaciones financieras la captación de recursos del público. Pero de este tipo de entidades sólo queda una en Colombia (la Corporación Financiera Colombiana). Dado que las facultades constitucionales del Presidente de la República respecto del sector financiero están directamente relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público (artículo 150, numeral 19, literal d) de la Constitución Política), este cambio tendría como consecuencia que las corporaciones financieras en Colombia dejaran de estar vigiladas por la Superintendencia Financiera.
- Quitarle el manejo de las carteras colectivas a las fiduciarias, en lo que han sido exitosas, y dejárselo a las sociedades administradoras de inversión, que no lo han sido tanto, con el argumento del arbitraje

regulatorio y de supervisión. Pero ambos ya desaparecieron: el primero con la fusión de la Superintendencia Bancaria y la de Valores, y el segundo con la expedición del decreto 2175 de 2007 que regula las "carteras colectivas" independientemente de quién sea su administrador (comisionista, fiduciaria o administradora de inversión).

- Crear una Comisión Regulatoria para suplir la Sala General de la Superintendencia de Valores que suprimió la ley 964 de 2005 y mantener el Consejo Asesor de la Superintendencia Bancaria. Sin embargo, ambos órganos serían integrados mediante nombramientos por el Gobierno, lo cual va en contravía de la tendencia moderna, que reconoce que los órganos de regulación y vigilancia pueden ser cooptados por los grupos de presión, por lo que se debería crear un solo órgano que fuera de origen independiente.

Una consecuencia probable del proyecto será el aumento en las tasas de interés, puesto que vuelve a poner la tasa moratoria en el doble del interés corriente, con el argumento de que son casi iguales la de mora y la de usura. Sin embargo, desde marzo de 1998 los cambios normativos habían venido en apoyo del propósito de reducir las tasas de interés. En marzo de ese año se incluyó en la metodología de cálculo de la tasa de interés que certificaba la Superintendencia Bancaria, la correspondiente a los créditos preferenciales (los que dan los bancos a sus mejores clientes). De este modo cayó la tasa de interés en 10 puntos (una cuarta parte entre marzo y mayo). Luego la ley 510 de 1999 rebajó la tasa de mora a una y media veces el interés bancario corriente en vez del doble, como establecía el artículo 884 del Código de Comercio. El descenso continuó hasta principios de 2007. El proyecto, de ser adoptado como ley, no puede sino prolongar esta tendencia perversa, de encarecer el crédito en Colombia.

§100 ¿Qué opina de la reciente sentencia del Consejo de Estado sobre el caso de Granahorrar?

La sentencia me parece nefasta, en sí misma (por los costos que injustificadamente representará para el Estado) y como precedente para aquéllos a quienes corresponda enfrentar crisis financieras futuras. Estoy

totalmente de acuerdo con lo escrito por Andrés Flórez Villegas, ex Director de FOGAFÍN y uno de los grandes expertos en la materia, cuyo artículo sobre el particular me permito citar en su integridad:

"EL CONSEJO DE ESTADO FRENTE A LA OFICIALIZACIÓN DE GRANAHORRAR"⁶

Por Andrés Flórez Villegas

En días pasados nos sorprendimos con la sentencia del Consejo de Estado que decidió en última instancia un proceso instaurado por varios accionistas de la entonces Corporación de Ahorro y Vivienda Granahorrar contra la Superintendencia Bancaria y FOGAFÍN.

La demanda -una acción de nulidad y restablecimiento del derecho- se dirigió contra el acto administrativo de 1998 de la Superintendencia Bancaria, mediante el cual se ordenó la capitalización de Granahorrar en 157.000 millones de pesos y contra la resolución de FOGAFÍN, también de 1998, que ordenó la reducción de capital social de dicha entidad. Esta sentencia hace varios planteamientos jurídicos que no dejan de ser sorprendentes. Veamos:

El consejo estableció que los actos administrativos de la Superintendencia Bancaria y de FOGAFÍN estaban falsamente motivados, puesto que Granahorrar, cuando dichas entidades adoptaron las decisiones bajo análisis, no tenía problemas de solvencia sino apenas de liquidez, los que -en su criterio- no justificaban la orden de capitalización de Granahorrar ni menos su oficialización.

Lo primero que llama la atención es que por primera vez el Consejo entra a analizar si un banco está cumpliendo o no con las normas

6. Artículo publicado en *Ámbito Jurídico* N° 239, edición del 3 de diciembre de 2007 al 6 de enero de 2008. © Andrés Flórez Villegas.

prudenciales. La tradición hasta la fecha había sido respetar en estos asuntos a las superintendencias que son las expertas en estos temas.

Pero, al margen de lo anterior, es evidente que en este caso Granahorrar presentaba una situación financiera insostenible, lo que poco pareció preocuparle al Consejo. Ocurre que Granahorrar, días antes de que se adoptaran las decisiones demandadas, había obtenido de FOGAFÍN y del Banco de la República apoyos de liquidez con recursos públicos de -léase bien- casi medio billón de pesos. A pesar de estas cuantiosas ayudas, Granahorrar incurrió en cesación de pagos el 30 de septiembre de 1998, pues no pudo honrar varias obligaciones.

La Superintendencia Bancaria, ante lo anterior, hizo lo que haría cualquier supervisor financiero del mundo: poner en conocimiento tal circunstancia al Banco Central y al asegurador del sistema, para que adoptaran las medidas del caso. Estas dos entidades, después de poner en Granahorrar medio billón de pesos, decidieron poner fin a este tipo de ayudas oficiales, pues no estaban conduciendo a la recuperación de la corporación.

Para el Consejo, empero, lo que han debido hacer estas dos entidades es continuar ofreciendo más ayudas, es decir: idestinar más dinero público para que un banco privado que no podía funcionar adecuadamente por sí mismo siguiera estando en el mercado!

Se le olvidó al Consejo que lo que llevó a la situación de Granahorrar fue justamente que sus accionistas -los que hoy obtienen una multimillonaria indemnización- nunca capitalizaron el banco para fortalecerlo. También se le olvidó que en el caso de los bancos lo que importa, por encima de cualquier otra cosa, es el interés de los ahorradores y los depositantes, así como la confianza del público en dichas instituciones. ¿Qué confianza puede haber cuando los accionistas no capitalizan un banco, el banco impaga sus obligaciones y este sólo puede funcionar a partir de apoyos de liquidez oficiales que deben crecer -no disminuir- cada día?

Por otra parte, es importante señalar que la demanda fue interpuesta por los accionistas de Granahorrar -no por esta entidad- el 28 de julio del 2000, es decir, casi dos años después de haberse notificado los actos administrativos demandados.

Tanto la Superintendencia Bancaria como FOGAFÍN alegaron en su defensa que existía falta de legitimación en la causa por activa, puesto que los actos administrativos no iban dirigidos a los accionistas sino a Granahorrar, por lo que aquellos nada tenían que alegar. Igualmente, las dos entidades estatales alegaron que existía caducidad de la acción, pues habían transcurrido 22 meses entre la ejecutoria de los actos administrativos y la interposición de la demanda.

El Consejo, contra todo pronóstico, consideró que no existía caducidad ni tampoco problemas de legitimación en la causa por activa. Para dicha corporación, aunque los actos iban dirigidos a Granahorrar, su cumplimiento afectaba a los accionistas de la entidad, puesto que no hacerse lo que allí se ordenaba significaba la oficialización de la institución financiera, en contra de sus intereses.

En relación con la caducidad, sostiene que no existe prueba en el expediente de que los accionistas no se hubieren enterado del acto administrativo de la Superintendencia Bancaria sino hasta el día de la interposición de la demanda, puesto que nunca les fue notificado ni este fue publicado en el Diario Oficial. Como en el único momento, según el Consejo, donde aparece probado que los accionistas tuvieron conocimiento del acto administrativo de la Superintendencia Bancaria es el día en que interpusieron la demanda, no transcurrió un solo día de caducidad.

Lo anterior resulta francamente insólito. En primer lugar, con la tesis anterior, en adelante cualquier acto administrativo que notifique la Superintendencia Financiera a una entidad vigilada podrá ser demandado por cualquier tercero que esté relacionado directa o indirectamente con la entidad, así el acto administrativo no se dirija contra el demandante. Ocurre que los actos administrativos -por ejemplo las multas- afectan patrimonialmente

a un banco, por lo que sus accionistas, acreedores, empleados y depositantes, para citar solo algunos, de alguna forma se ven afectados con su imposición. En tal consideración, bajo esta óptica, cualquiera de ellos estaría legitimado para solicitar la nulidad de la multa.

En relación con la caducidad, el Consejo decidió rendirle culto a la forma y no al fondo. Para él, los accionistas de Granahorrar nunca se enteraron de los actos administrativos de la Superintendencia Bancaria y de FOGAFÍN. ¡Sólo tuvieron conocimiento de ellos cuando interpusieron la demanda!

Con todo respeto, afirmar que los accionistas de un banco que perdieron su propiedad por decisiones del Estado sólo se enteraron de ello dos años después de que se tomaron dichas medidas, resulta insostenible. Si lo que importara en Colombia fuere el fondo y no la forma, el Consejo habría podido reparar, por ejemplo, que entre la fecha de los actos administrativos demandados y la fecha de interposición de la demanda, tuvieron lugar dos asambleas de accionistas. ¿Será que los accionistas demandantes no se dieron cuenta o sospecharon en esas dos ocasiones que ya no tenían tal calidad?

Creo que el Consejo está enviando un mensaje equivocado a las autoridades: cuando vayan a tomar decisiones en medio de crisis financieras no importa tanto el interés público como que los accionistas privados se sientan cómodos. Tampoco importa que las autoridades hagan su juicio sobre la viabilidad o no de un banco. El Consejo, nueve años después de la crisis, puede pensar diferente.

ANEXO N° 1

INTERVENCIÓN DEL EX-MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO JUAN CAMILO RESTREPO SALAZAR ANTE LA COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES EL 22 DE AGOSTO DE 2001

I. CONTEXTO GENERAL DENTRO DEL CUAL SE INTERVIENE EL BANCO DEL PACÍFICO.

1. La decisión de la intervención del Banco del Pacífico en mayo de 1999 por parte de la Superintendencia Bancaria, previo el concepto del Consejo Asesor y con la aprobación del Ministro de Hacienda, debe analizarse dentro del contexto general de la economía y de la crítica situación del sistema financiero colombiano que se acentuó en el segundo semestre de 1998.
2. No podemos olvidar que el 7 de Agosto de 1998, el Gobierno encontró, entre otros problemas, un sector financiero y cooperativo debilitado y en crisis, en parte por la situación económica no solamente doméstica, sino también internacional. El sistema financiero estaba compuesto por 120 entidades financieras que mantenían los ahorros de 15 millones de colombianos. No era un problema de poca monta. Veamos el comportamiento de algunos indicadores:
 - **Drástica reducción de los saldos de inversión de los fondos de capital extranjero** debido a la desconfianza de inversionistas y prestamistas internacionales por decisiones de otros lados, como la negativa de Rusia para pagar su deuda externa (17 de agosto de 1998), la crisis del Japón y el ataque especulativo contra la banda cambiaria en Brasil. Mientras que en mayo de 1998 había US 1.540 millones de dólares y en agosto US 1.081, en septiembre descendió a US 877 y en octubre del mismo año a 829 millones de dólares. Esto ocasionó el encarecimiento de los recursos disponibles para nuestro país.

- **Fuerte desequilibrio de los tres precios básicos:** Inflación, tasa de cambio y tasas de interés.
- Alto déficit fiscal bordeando niveles explosivos del 7% del PIB.
- **Crisis generalizada del sistema cooperativo.** Más de 800.000 ahorradores tenían perdidos sus ahorros.
- **Incremento de las tasas reales de interés.** Mientras que la tasa promedio de captación DTF se ubicó en 5.7% real durante 1997, en el período junio- septiembre de 1998 se elevaron a niveles insospechados cercanos a los 15% -19% reales y las tasas activas fluctuaron entre el 22% y el 30% reales en promedio. Igualmente se incrementó la tasa de interés de usura.
- **Incremento de la brecha de liquidez en el sistema financiero.** La desaparición de la demanda por títulos de mediano y largo plazo y el estímulo de la demanda de recursos de corto plazo, produjo un incremento del riesgo de liquidez. A octubre de 1998, más del 60% del total de las captaciones del sector financiero estaban contratadas a plazos entre 2 y 14 días. Sólo el 5 % lo estaban a más de 6 meses.
- **Fuerte deterioro de la calidad de la cartera del sistema financiero.** En el período julio-octubre de 1998, aumentó hasta 9.7% la relación entre cartera vencida y cartera bruta. La tasa anualizada de deterioro de este indicador llegó en el período julio-octubre al 90%. **Una cuarta parte de los bancos reportaron índices de cartera vencida superiores al 10% y de éstos, cinco mostraban índices en los rangos de 15 a 29%, observados tan sólo durante la crisis financiera de 1982.**
- **Patrimonio representado en activos improductivos.** Los activos improductivos alcanzaban para octubre de 1998 el 12.5% de los activos y el 98.2 % del patrimonio. Es decir que la casi totalidad del patrimonio de las entidades se encontraba en activos no productivos.

Todos los diagnósticos hechos durante 1998 apuntaban a que estábamos al borde de una crisis financiera y que más del 90% de

las entidades de crédito, aplicándoles estándares internacionales, tenían perdido su patrimonio, esto es, la garantía a los ahorradores y depositantes.

- Reducción de la capacidad de pago de los deudores, personas naturales y empresas por una recesión que no se había visto desde la década de los años 30.
3. Este Gobierno debió intervenir de muchas maneras para evitar una crisis sistémica y generalizada y de grandes proporciones dentro del sistema financiero colombiano. La actuación debía ser rápida y eficiente. Había que evitar el riesgo moral y preservar la seguridad de los depósitos del público, recobrando su respaldo patrimonial. Debía minimizarse la intervención del Estado y el costo fiscal. Para ello se desarrolló un plan de saneamiento y fortalecimiento de la banca.

¿Y qué es una crisis financiera? Es ni más ni menos la pérdida de solvencia y de liquidez del conjunto de las instituciones que conforman el sistema financiero. La pérdida de solvencia, esto es, la pérdida del patrimonio de las entidades de crédito, es la pérdida de la garantía del sistema para responder por los ahorros y depósitos de los clientes. Esta pérdida se debe en buena medida al deterioro de la cartera que se vuelve incobrable por la falta de capacidad de pago de los deudores y las altas tasas de interés de los créditos. Por su parte, la crisis de liquidez ocasiona una migración de los clientes hacia las instituciones más grandes, lo que produce un debilitamiento adicional para aquellas entidades de crédito medianas y pequeñas.

Hubo que transitar, pues, por varios caminos. Desde medidas de apoyo transitorias hasta medidas de fondo. Desde requerimiento para recapitalización de las entidades hasta su intervención como medida de última instancia.

El resumen de las causas, manejo, estrategia de fortalecimiento y saneamiento del sistema financiero y de los principios que orientaron toda la política llevada a cabo, se encuentra en el documento que incluí como

anexo a la Memoria de Hacienda que presenté al Congreso para el período 1999-2000 (tomo 1, paginas 241 a 284).

En dicho documento puede verse que uno de los principios básicos fue el de mantener la confianza del público en el sistema, sin que en ningún caso se socializarían las pérdidas. Fue así como el Estado solo oficializó entidades para evitar un hondo problema social. Este fue el caso de Granahorrar, Bancafé o la FES, por ejemplo. Siempre los accionistas perdieron su patrimonio.

Otro de dichos principios consistió en apoyar el esfuerzo de los accionistas que sanearan con recursos propios la entidad, aportando el Estado a través de un crédito de FOGAFÍN una porción de los recursos requeridos para volver a colocar la entidad en el margen de solvencia requerido por la ley, dando un tratamiento uniforme a todas las instituciones. La metodología para la cuantificación de las inyecciones de capital fue ampliamente informada al público (de esta forma se capitalizaron Colpatria, Coltefinanciera, el Banco Unión, el Banco Superior, entre otros).

4. Hubo un reconocimiento general de la urgencia de prevenir un riesgo sistémico por la situación de crisis en el sector financiero.

La dimensión de la crisis financiera, la oportunidad en la adopción de las distintas medidas, la necesidad de preservar los ahorros y la confianza del público en el sistema financiero, fueron materia de pronunciamientos de varias instituciones y autoridades como el Congreso, la Contraloría, y la Corte Constitucional, entre otros, a raíz de la declaratoria de la emergencia económica. Igualmente la Comisión de la Verdad se pronunció a este respecto.

Independientemente de las diversas posiciones, todas las instituciones estuvieron de acuerdo en la existencia de un debilitamiento creciente del sistema financiero y en la necesidad de actuar para prevenir un riesgo sistémico a fin de preservar la confianza y ahorros del público.

- **El Honorable Congreso de la República** con base en el contenido del informe de la Comisión designada por el Presidente

del Senado e integrada por los senadores Juan Manuel Ospina, Carlos Corsi, Jimmy Chamorro y Luis Guillermo Velez, propusieron al Senado "considerar oportuna y conveniente tanto la declaratoria de la emergencia económica como las medidas allí adoptadas para conjurar las causas que dieron lugar a la declaratoria". La Comisión en su informe señala: "... Considera la comisión que la declaratoria de la emergencia económica fue conveniente y oportuna para prevenir las consecuencias de una crisis sistémica en el sistema financiero y de ahorro y crédito, crisis que hubiera podido tener inmensurables consecuencias sobre el crecimiento de la economía colombiana y sobre el funcionamiento del sistema de pagos, hubiera afectado la credibilidad en la economía colombiana, en la confianza del público en el sistema financieros y en el cooperativo financiero y de ahorro y crédito y que hubiera podido ocasionar costos fiscales mucho mayores que los que implican las soluciones adoptadas..."

- **La Contraloría General de la Nación** por su parte, en el informe a la H. Corte Constitucional en el examen sobre la declaratoria de la emergencia económica y las medidas adoptadas para conjurar la crisis financiera existente, dijo:

"No nos cabe la menor duda de que hoy la situación económica del país es de tal gravedad, que un posible colapso del sistema financiero sería catastrófico. Es lo que nos indican las quiebras, la caída de la inversión, el desempleo y las pesimistas proyecciones económicas. En tales circunstancias el Gobierno debe apelar a las herramientas que tiene disponibles y en esta oportunidad escogió una salida que se constituye en un intento por tratar de salvar el sistema financiero y preservar la confianza en esas instituciones como su principal activo. (...). Los indicadores del sector financiero, y en particular el de cartera vencida, revelan la magnitud de la crisis del sistema. De mantenerse esta tendencia el capital bancario resultaría insuficiente para respaldar los pasivos del sistema y pondría en aprietos al sector real de la economía".

- La H. Corte Constitucional, al encontrar ajustado a la Constitución el decreto por medio del cual se declaró la emergencia económica, hizo el

análisis sobre si el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito amenazaba perturbar en forma grave e inminente el orden socioeconómico y social del país. Para ello debió primero verificar la grave situación de deterioro del sistema financiero. En este sentido, la H. Corte encontró ajustado a la constitución lo referente al sistema hipotecario, a los establecimientos de crédito públicos y al sistema financiero cooperativo y de ahorro y crédito.

5. ¿Cuánto le hubiera costado al país un manejo inoportuno o negligente de la crisis del sistema financiero?

El costo de evitar esta catástrofe se ha diluido fiscalmente en el tiempo, como era indispensable hacerlo, y terminará siendo equivalente a aproximadamente 5 o 6 puntos del PIB, costo que si se compara con el de las crisis financieras en otros países en donde se dejó propagar una crisis generalizada, en nuestro país ha sido módico. En países como Indonesia los costos ascendieron al 80% del PIB, en Corea al 60%, en Argentina al 55%, en Malasia al 45%, en Chile al 41%.

Debe tenerse en cuenta que en nuestro país, el 90% de los costos de la crisis financiera fueron absorbidos por los procesos de saneamiento y capitalización de la banca pública, estrategia dentro de la cual, por ejemplo, asumimos con decisión el reto de liquidar la Caja Agraria poniendo fin a 25 años de titubeos. Y recordemos que la capitalización de la banca pública en una primera instancia fue necesaria a fin de garantizar los ahorros del público y dar un manejo coherente a la problemática del sistema financiero.

También salvamos la mayor parte de los ahorros cooperativos con la aparición del Megabanco, que sirvió para evitar el colapso de las mejores entidades del sector: Cupocrédito, Bancoop, Coopdesarrollo y Uconal.

Los costos de una crisis financiera son bien conocidos gracias a la amplia experiencia a nivel internacional y no sólo se limitan a los cuantiosos recursos que demandan sino que implican altos costos sociales al prolongar el ciclo de recesión económica, por cuanto un sistema financiero debilitado contrarresta cualquier esfuerzo de reactivación.

II. LA INTERVENCIÓN DEL BANCO PACÍFICO

LA INTERVENCIÓN DEL BANCO PACÍFICO SE ADOPTÓ DE MANERA INMEDIATA CUANDO NO FUE POSIBLE LA CAPITALIZACIÓN DEL BANCO Y CUANDO SE FRUSTRÓ LA FUSIÓN DE LOS BANCOS POPULAR Y PACÍFICO EN ECUADOR ASÍ COMO LA CESIÓN DE ACTIVOS Y PASIVOS DEL BANCO ANDINO AL BANCO PACÍFICO EN COLOMBIA.

1. ¿Qué significa intervenir para liquidar un banco?

La intervención para liquidar una institución financiera es primordialmente una medida que se adopta para que, por ministerio de la ley, quede protegido el patrimonio de la entidad, de tal suerte que todos los activos quedan afectos al pago de los pasivos con las prioridades y prelaciones que establece la misma ley. De esta manera el liquidador, agente del Estado y representante de todos los ahorradores y depositantes **no puede privilegiar** a uno de ellos en detrimento de los otros. Dentro de este proceso universal, los pagos se hacen proporcionalmente a los activos con los que se cuenta y respetando las prelaciones señaladas en la ley.

En las instituciones financieras, los ahorradores y depositantes tienen una prelación especial. Se encuentran por fuera de la masa liquidatoria, lo cual implica que a ellos debe pagárseles en primera instancia, antes que a cualquier otro acreedor.

Los recursos recaudados por concepto de impuestos están en igualdad de condiciones al de cualquier otro ahorrador que tenga sus recursos en una cuenta de ahorros, corriente, o invertidos en un CDT.

La igualdad de los ahorradores y depositantes ante la ley. Como Ministro de Hacienda, fui particularmente celoso en el respeto de esta igualdad. Cualquiera que fuera el ahorrador o depositante, tiene el derecho a que se le pague proporcionalmente con los activos que vayan resultando de la liquidación.

Y aquí vale la pena hacer un poco de historia. Hubo una avalancha de tutelas contra las liquidaciones e intervenciones decretadas dentro del manejo de la crisis financiera y cooperativa. Estas tutelas fueron instauradas por algunos ahorradores y depositantes que alegaron un mejor

derecho, para exigir que se les pagara de primeros y la totalidad de su acreencia con los bienes de la liquidación. Los tutelantes en su gran mayoría eran del sector de la seguridad social, esto es, ISS, fondos de pensiones, ARS, hospitales, entidades de beneficencia, etc.

Ante el peligro inminente que se corría en este caso, como quiera que con base en estas tutelas se podría romper el equilibrio y la igualdad de los ahorradores ante la ley, privilegiando al primero que llegara mediante tutela a reclamar el 100% de su acreencia con los escasos recursos de una liquidación, en detrimento de los otros ahorradores o depositantes que no tutelaron, que no estaban en la misma circunstancia del tutelante o de que su tutela se fallara cuando ya no hubieren recursos, solicité a la H. Corte la revisión y acumulación de todas estas tutelas, que permitieran el manejo de las liquidaciones dentro del marco legal que consulta los principios de equidad e igualdad.

Para tales efectos se preparó y entregó a la Corte un memorial cuyo argumento básico es que siendo la liquidación un proceso universal, deben respetarse las prelación de ley. Sólo de esta manera los ahorradores y depositantes serían los primeros a los que se les atenderían sus pagos y en proporción a los activos a distribuir. Sin embargo, la H. Corte, al revisar estas tutelas, falló a favor de los tutelantes y con esto se crearon desequilibrios como el que hoy vemos en el caso del Banco Pacífico. Por ello es que a la DIAN no se le han podido pagar los recursos que proporcionalmente le correspondería, mientras que hay otros ahorradores y depositantes que ya han visto satisfecho el 100% de su acreencia.

2. La intervención del Banco Pacífico fue una decisión acorde con los principios generales adoptados para todas las entidades financieras y de acuerdo con la ley. No hubo tardanza o privilegio alguno en la adopción de esta medida. Fue el primer banco que se intervino para liquidar.

- Con base en lo expuesto, siguiendo los criterios establecidos para todas las instituciones financieras y en desarrollo de los principios y normatividad vigente, del contexto económico que vivía nuestro país y aun del contexto mundial y particularmente de lo que sucedía en el Ecuador, fue como el Ministro de Hacienda aprobó la intervención

para liquidar por parte de la Superintendencia Bancaria, según Resolución 0751 de mayo 20 de 1999.

- En la Resolución de intervención cuya copia se anexa, está la relación detallada sobre toda la motivación tenida en cuenta por el ente de control para adoptar dicha decisión.
- Como ya se dijo, la intervención es una medida de última y única instancia. Antes de la intervención y siguiendo los criterios generales mencionados, tanto al Banco Pacífico como a otros bancos que estaban patrimonialmente por debajo de los estándares de prudencia, se **les urgió la capitalización** correspondiente.
- Hubo bancos que pudieron llevar a cabo las capitalizaciones en las cuantías adecuadas y pudieron continuar abiertos al público. Para tales efectos FOGAFÍN otorgó préstamos que concurrieron con el mayor esfuerzo, que corrió a cargo de los accionistas. Otros bancos no cumplieron con las órdenes de capitalización en la cuantía exigida ni tampoco pudieron hacer aportes con recursos propios que les permitieran dejar el banco en condiciones de ser aceptable como garantía de un préstamo del FOGAFÍN y fueron objeto de una intervención para liquidar. Este fue el caso del Banco Pacífico, Andino o Selfin.

Los montos de capitalización de las entidades financieras durante el período julio de 1999- febrero 2000, fueron del orden de \$ 1.069.697 millones de pesos, de los cuales \$ 506.103 fueron producto de un crédito otorgado por el FOGAFÍN.

- Un **capital adecuado** en un establecimiento de crédito es la garantía que tienen los ahorradores sobre los depósitos y ahorros efectuados en la institución financiera. Es el respaldo de sus platas. Si no hay un capital adecuado, en situaciones de crisis en donde la cartera se deteriora porque los deudores no pagan sus créditos y las garantías de esa cartera pierden valor, no hay con qué responderle a los ahorradores por sus recursos depositados y ahorrados en la institución financiera.
- El papel fundamental del Estado en materia financiera es **mantener un sistema de pagos en funcionamiento con unos niveles mínimos**

de confianza y seguridad de los ahorradores y usuarios. Es un mandato constitución la intervención estatal para proteger los ahorros del público y preservar la confianza en el sistema.

- **Proceso de saneamiento y capitalización fallido en el caso del Banco del Pacífico antes de su intervención.**

Como consta en el respectivo expediente y en el mismo texto de la Resolución de intervención, **los accionistas del Banco Pacífico** hicieron algunas capitalizaciones parciales y el banco matriz adoptó algunas medidas para dar solución a los problemas de liquidez que traía la entidad, sin embargo estas medidas no fueron a la postre suficientes.

Así fue como se convirtieron anticipadamente en acciones unos BOCEAS, se inyectó capital fresco y se hizo compra en firme de cartera. Sin embargo, dada la magnitud del deterioro, esto no fue suficiente. Se intentó igualmente el fortalecimiento patrimonial que resultaría de la fusión de sus matrices en el Ecuador. Fallida esta posibilidad por factores asociados a la crisis gigantesca que por aquella misma época tuvo el sistema financiero ecuatoriano (deben recordarse, por ejemplo, las medidas de congelación de depósitos que adoptó el gobierno), se procedió a intervenir a los Bancos Pacífico y Andino.

Los días que precedieron a esta intervención estuvieron dedicados a urgir dicha capitalización. Tal y como lo puede informar la Superintendencia Bancaria, tal y como queda en claro en la cronología de los hechos que se anexa, desde enero de 1999, estaba en trámite la fusión de los Bancos Pacífico y Popular del Ecuador, así como la cesión de activos y pasivos del Banco Andino al Banco Pacífico en Colombia. Estas operaciones, de haberse podido concluir, hubieran significado un mayor y mejor respaldo para los ahorradores y depositantes de ambos bancos en Colombia, así como la única solución que permitiría el fortalecimiento patrimonial y de liquidez de ambos bancos. Este proceso estaba siendo vigilado de cerca por el ente de control y vigilancia .

En ambos países se venían gestionando una serie de actuaciones que permitían al Gobierno pensar que era posible finalizar con éxito

ese fortalecimiento patrimonial de unas instituciones que venían presentando dificultades dentro del entorno financiero y económico al que me he referido. Así, por ejemplo, el Banco Andino, para proceder a realizar la cesión de activos y pasivos al Banco Pacífico, emprendió una serie de gestiones ante miembros del sindicato de trabajadores, ante los pensionados, ante la procuraduría delegada para lo laboral y ante el Ministerio del Trabajo. Igualmente este banco tenía también pendiente una orden de capitalización por parte del órgano de control, orden que ejecutó parcialmente durante el período que se analiza-

El Banco del Pacífico, por su lado, igualmente adelantó algunas gestiones para acceder a la línea de capitalización creada en FOGAFÍN dentro del marco de la emergencia económica decretada por la situación del sector financiero. No se concretó esta opción como sí lo pudieron hacer otras entidades.

De conformidad con la información con que disponía el Gobierno, el proceso de fusión venía adelantándose favorablemente, tanto así que ya contaban con la autorización de la Superintendencia Bancaria de Ecuador.

El proceso de fusión se frustró cuando el Federal Reserve Bank no autorizó el cambio de la entidad controlante de la filial del Banco Andino en Miami. Lo anterior también implicó que no pudiera consolidarse el proceso de cesión de activos y pasivos del Banco Andino al Banco Pacífico. Todo este cúmulo de situaciones fue lo que obligó a la Superintendencia a adoptar la decisión de intervención para liquidar, de los Bancos Pacífico y Andino.

3. El solo deterioro en los indicadores financieros de un establecimiento de crédito o los requerimientos por mora o insuficiencia de información en la consignación de los impuestos recaudados no constituyen una causal de intervención.

Como se indicó, el sector financiero requería de una intervención urgente y de alta cirugía para sanear y fortalecer sus principales indicadores. Solamente ante la imposibilidad de una capitalización adecuada, ante una cesación de pagos o ante el incumplimiento de las normas legales para el efecto, procede la intervención para liquidar.

En el caso del Banco del Pacífico, tal y como se desprende de la Resolución de intervención, no hubo cesación de pagos. Su intervención se produjo inmediatamente se frustró el proceso de fusión con el Banco Andino y se incumplió el plazo otorgado para la capitalización de ambos.

Afirmar que esta intervención se debió hacer antes, cuando el Banco mostraba debilidad en algunos indicadores o dependencia para su liquidez en los recaudos de impuestos, sería tanto como afirmar que para agosto de 1998 habría que haber intervenido un buen número de instituciones financieras con los efectos funestos que ello hubiera acarreado. ¿Qué hubiera pasado con la no devolución inmediata de los ahorros de cerca de 15 millones de colombianos? ¿Cuál habría sido la magnitud de la crisis económica y financiera con ese número de personas tratando de recuperar sus ahorros y haciendo exigibles sus depósitos?

Y es que cualquier decisión que el Gobierno adoptara debía prevenir el efecto contagio y un riesgo sistémico de mayores proporciones. La decisión con respecto al Banco Pacífico se adoptó en debida forma y se le dio el manejo adecuado, tanto así, que los efectos de esta intervención pudieron aislarse con respecto al resto del sistema financiero. No hay que olvidar que el Banco Pacífico fue el primer banco intervenido para liquidar y que su intervención no se produjo por cesación de pagos como las demás entidades financieras intervenidas, sino por incumplimiento de las órdenes de capitalización.

Además **una suspensión del recaudo mientras estaba en camino el proceso de fusión y cesión de activos y pasivos** del Banco Pacífico indicado atrás, dados los problemas de liquidez del sistema financiero dentro del manejo de la crisis que estaba enfrentando el Gobierno, hubiera dado al traste con la única posibilidad eficaz con que contaban las autoridades para que dichos bancos salieran adelante y preservar la confianza y seguridad del ahorro del público y no sólo de los recursos de la DIAN. Como se vio en otros procesos de capitalización exitosos, se salvaron no sólo los ahorros del público, sino también los de los impuestos allí recaudados.

Así mismo **la decisión de intervención de un banco no es de manera alguna una decisión aislada e inconsulta.** Tal y como se desprende de la Resolución de Intervención del Banco, el Consejo Asesor de la Superbancaria en las reuniones del 5 de abril y del 10 de mayo, así como del Comité Financiero ya mencionado, en su sesión de abril 16, se ocuparon de los procesos que venían adelantando los bancos mencionados tanto en Colombia como en el Ecuador y de la situación misma de estas entidades.

Todas estas decisiones, así como la oportunidad con las que se adoptaron, se basaron en la información con la que se contaba para la época, no solamente proveniente de, y suscrita por, los administradores y la revisoría fiscal, sino también producto del seguimiento que desde años atrás tenían los órganos de control y supervisión de Colombia, la Superintendencia de Bancos del Ecuador con quien la homóloga colombiana tenía establecido un convenio de intercambio de información.

De otro lado, tenía buenos indicios para confiar en el éxito de este proceso, de manera similar a como se obtuvieron logros cuantificables con otras operaciones de fortalecimiento similares, que condujeron al salvamento de instituciones financieras francamente debilitadas por la crisis financiera y cooperativa que este Gobierno debió afrontar desde sus comienzos.

III. EL BANCO DEL PACÍFICO Y EL RECAUDO DE IMPUESTOS.

1. Ni el sistema general de recaudos ni la autorización para que el Banco Pacífico recaudara impuestos las dio este Gobierno.

En efecto, el sistema de recaudo de impuestos mediante convenio con el sistema financiero, data desde 1988. Estos convenios permitieron aumentar sustancialmente los recaudos, disminuir la corrupción y hacer más simple y fácil la relación entre el contribuyente y el Estado.

Así pues, mediante Resolución 770 del 22 de marzo de 1995, suscrita por el entonces Ministro de Hacienda, se dictó la reglamentación general que contenía el procedimiento vigente para nuestros efectos, para la recepción de las declaraciones y el recaudo de los impuestos, sanciones intereses y demás tributos administrados por la DIAN. Con base en dichas disposiciones, también el Ministro de Hacienda de la época, mediante resolución No. 0052 de Enero 15 de 1996 autorizó al Banco Pacífico para ingresar al sistema de recepción y recaudo de tributos administrados por la DIAN.

Por mi parte, me correspondió firmar la Resolución de cancelación del permiso para recaudar impuestos, el 18 de mayo de 1999 (resolución 1094)

2. ¿En qué consiste el sistema de recaudo de impuestos a través de los bancos?

- A grosso modo, el sistema consiste en que las entidades financieras autorizadas para recaudar impuestos ponen al servicio de la DIAN su red y tecnología para que cualquier ciudadano pueda cancelar sus obligaciones tributarias (impuestos y tributos aduaneros) en la institución financiera y en el sitio de su elección.
- Estas a su vez deben hacer reportes de información con la tecnología y periodicidad exigida por la DIAN.
- **Este servicio no se remunera en dinero por parte del Estado. La retribución por estos servicios es la de poder utilizar estos recursos durante un período de tiempo, que es en promedio de 21 días y con un máximo de 28 según el comportamiento en oportunidad y calidad del servicio en información. En este orden de ideas, el convenio vigente permite que el banco pueda utilizar los recursos recaudados de impuestos durante los días indicados, en el giro ordinario de sus negocios como banco.**
- El procedimiento y el flujograma del sistema de recaudo implica una interacción de varias dependencias del Estado.

- De conformidad con el procedimiento vigente para la época, cuando un banco se atrasaba siquiera un día en la consignación del recaudo o presentaba inconsistencias en la información suministrada, la Dirección del Tesoro enviaba una carta pidiendo explicaciones, con copia a la DIAN y a la Superbancaria. Se puede apreciar que mientras fui Ministro de Hacienda, la Dirección General del Tesoro siempre envió cartas a diversos bancos por inconsistencias y moras en las consignaciones, incluido el Banco Pacífico. Quiere esto decir que la mora o la inconsistencia en la información no acarrearía necesariamente la cancelación del permiso del recaudo.
- Dados los riesgos que representaba una dependencia de los recaudos para la liquidez de un banco y las normas vigentes en materia de liquidación de bancos, se plantearon algunas reformas tanto en los convenios de recaudo (días de autorización para utilizar los recursos) como en la forma de contabilización de los mismos y su prelación en caso de liquidación de una entidad financiera. Así, hoy por hoy y luego de la reforma contenida en la Ley 510 de 1999 y en el decreto 563 de 2000, estos recursos se encuentran dentro de la cuentas de orden de las entidades financieras.

3. La decisión de suspensión de la autorización de recaudo de impuestos no puede ser una decisión aislada e independiente del entorno de la crisis financiera.

En una situación de crisis financiera en ciernes, el Gobierno no debería suspender la autorización de recaudo y no intervenir simultáneamente el banco, salvo que haya un proceso de saneamiento y capitalización en marcha. Mal podría un Gobierno decir: este banco no me da confianza para que recaude impuestos, pero sí me merece confianza para que siga captando ahorros del público. Por eso la resolución de intervención se dictó casi simultáneamente con la de suspensión de recaudos. Los recaudos se suspendieron dos días antes, el 18 de mayo, cuando a la Directora de la DIAN, que conocía de la existencia de una orden de capitalización para el día 20 del mismo mes, se le informó por parte de los directivos de los bancos de la necesidad de contar

con varias semanas de plazo para consignar lo recaudado por impuestos.

4. Algunos datos del recaudo de impuestos en el caso del Banco Pacífico.

- Siendo el proceso de recaudo de impuestos un proceso continuo, **todos los días se reciben impuestos y todos los días deben consignarse. Los bancos cuentan con 19, 20, 21 o 28 días, al cabo de los cuales deben consignar los impuestos recaudados.**
- La mora sólo se aplica sobre los impuestos recaudados y no consignados dentro del plazo autorizado por el convenio para ser utilizados por parte de la entidad financiera.
- **Si una entidad financiera que recauda impuestos se interviene para liquidar, siempre habrá un monto de impuestos recaudados por consignar, así el establecimiento de crédito no esté en mora.** Por ejemplo, si miramos la recaudación de impuestos nacionales y tributos aduaneros durante el primer semestre de 1999, suponiendo que se hubieran intervenido todas las entidades del sistema financiero, en todas habrá no solamente depósitos con el público y platas de los ahorradores particulares, sino también de la DIAN, del ISS, platas de municipios o departamentos por consignaciones de impuestos territoriales, de fondos de pensiones, empresas de servicios públicos, etc.
- **El Banco del Pacífico no estaba en mora de consignar sus recaudos de impuestos con base en el convenio suscrito el día de la intervención, es decir el 20 de mayo de 1999.** Los \$56.000 millones que había de la DIAN eran producto de impuestos recaudados que no estaban en mora de ser consignados, en virtud de una normatividad y del convenio preexistente. Sobre las demoras que se presentaron

los días anteriores, se cobró y se pagaron los intereses moratorios correspondientes, como sucedió con todos los demás bancos.

- El Ministro de Hacienda firmó, inmediatamente se le presentó para su consideración por parte de la DIAN (mayo 18 de 1999), la Resolución por la cual se le cancelaba al Banco Pacífico la autorización para seguir recaudando impuestos. Esta resolución -como es lo usual en la práctica administrativa de todos los despachos públicos- se notificó de conformidad con las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, posteriormente a su firma y radicación. En todo caso, el banco se intervino 2 días después, fecha a partir de la cual no podía de manera alguna ejercer su objeto social como banco.
- Ahora bien, se ha dicho que el lapso que transcurrió entre el momento en que se firmó la resolución por el Ministro (18 de mayo) y la fecha de la intervención (20 de mayo) se aprovechó por la administración para drenar indebidamente aún más impuestos de la DIAN hacia el Banco. ¿Es esto cierto? No. Todo lo contrario. Como puede constatarse del cuadro siguiente, el Banco Pacífico entre el 18 y el 20 de mayo no solo hizo recaudos, también hizo consignaciones a la DIAN: consignó \$ 11.563 millones más de lo que captó en esos tres días. En otras palabras, el lapso entre el 18 de mayo y el 20 de mayo, arrojó un resultado neto que en vez de ser perjudicial, resultó ser conveniente para el fisco.
- **En los tres días anteriores a la intervención, el Banco Pacífico consignó 11.563 millones más de lo que recaudó.**
- Si tenemos en cuenta los recaudos y las consignaciones hechas en dichas fechas, tenemos que el Banco consignó más dineros de impuestos que los que recaudó en la misma fecha.

RECAUDO NETO

RECAUDOS - CONSIGNACIONES A LA DIAN

Fecha	Recaudo (1)	Consignación (2)	Recaudo neto
Mayo 18 1999	\$ 278 millones	\$ 5.910 millones	\$ 5.632 millones a favor de la DIAN para imputar a recaudos de días anteriores
Mayo 19 1999	\$ 10.664 millones	\$ 10.233 millones	\$ 431 menos de consignación respecto del recaudo del día
Mayo 20 1999	\$ 32.000 millones	\$ 38.362 millones	\$ 6.362 millones a favor de la DIAN para imputar a recaudos de días anteriores
TOTAL	\$ 42.942 millones	\$ 54.505 millones	\$ 11.563 millones

Fuente: (1) Tomado de certificación del liquidador del Banco Pacífico.

(2) Tomado del Informe de la Dirección General del Tesoro.

- **No es cierto entonces que el Banco se haya intervenido en una fecha en la cual la suma de impuestos recaudada por consignar hubiera sido la mayor.**

Como ya se dijo, cualquiera que hubiera sido la fecha de intervención de este Banco o la de cualquier otro autorizado para recaudar impuestos, siempre hubieran quedado congelados y afectos a la liquidación recursos de la DIAN.

Tampoco es exacto afirmar que la fecha de la intervención coincidió con la fecha del saldo más alto a favor de la DIAN. Por ejemplo, en el caso del Banco del Pacífico, había otras fechas en la que los recursos provenientes de impuestos por consignar llegaron a ser sensiblemente

mayores que la suma que finalmente había el 20 de mayo de 1999, como puede constatarse en las siguientes fechas:

- 25 de enero de 1999	\$ 66.878
- 29 de enero de 1999	\$ 68.083
- 01 febrero de 1999	\$ 70.226
- 05 de febrero de 1999	\$ 108.723
- 08 de febrero de 1999	\$ 96.646
- 29 de marzo de 1999	\$ 88.266
- 26 de abril de 1999	\$ 103.220
- 03 de mayo de 1999	\$ 102.332

- Resulta por demás paradójico utilizar el argumento de que se permitió por parte del Gobierno la actuación de mala fe del Banco Pacífico y se omitieron las denuncias respectivas por los recaudos y apropiación de dineros de los impuestos en los últimos días, cuando lo que pudimos constatar fue precisamente lo contrario. Que el banco no estaba en mora y **que el día 20 de mayo, día de la intervención, el Banco se puso al día con la DIAN y consignó la suma de \$38.362 millones de pesos, una suma inclusive mayor a los recaudos hechos ese mismo día.**

HASTA EL MOMENTO SE HA DEMOSTRADO:

1. Que no fue este gobierno el que expidió la normatividad general y autorizó al Banco del Pacífico para recaudar impuestos.
2. Que el día en que se intervino para liquidar, el banco no estaba en mora con la DIAN de acuerdo con el convenio de autorización suscrito para el recaudo de impuestos.
3. Que en los últimos días hubo más consignaciones que recaudos.
4. Que cualquiera que hubiera sido el día de la intervención, dada la mecánica del recaudo y aun no estando en mora, siempre hubieran

quedado recursos u obligaciones con la DIAN, así como también con otras entidades públicas, afectos al proceso de liquidación. En el caso del Banco del Pacífico, se quedaron recursos de otras entidades del Estado como el ISS, la ETB, la Secretaría de Hacienda Distrital, FAVIDI, municipio de Medellín, Univalle, ISS, Secretaría de Salud de Cundinamarca, etc. Esta no es una situación atípica. Esta situación se encuentra en todo banco o entidad financiera intervenida.

IV. LA DIAN Y LOS PROCESOS CONCURSALES Y DE LIQUIDACIÓN EN COLOMBIA

Queda entonces por analizar un último punto respecto del tema de los recaudos de impuestos y tributos aduaneros, a saber: ¿el hecho de que en la fecha de liquidación el Banco Pacífico hubiera tenido alrededor de \$ 56.000 millones de pesos de acreencias para con la DIAN, es síntoma de preferencia o tratamiento irregular?

En primer lugar es importante advertir que siempre que un banco se interviene, quedan involucrados en la liquidación no sólo los recursos de impuestos autorizados por la DIAN para recaudar, sino los de todos los ahorradores y depositantes públicos y privados que hayan escogido a ese Banco como su institución de confianza. Esto es lo característico, infortunadamente, cuando en una crisis financiera es necesario acudir al expediente extremo de la intervención con cerramiento de puertas⁷.

El Gobierno no puede quitarle a un banco la confianza para recaudar recursos de impuestos y dejársela para recaudar ahorros del público. Eso sería privilegiar a un depositante sobre los demás ahorradores y depositantes públicos y privados. De ahí la gestión que se hizo ante la Corte Constitucional para preservar y defender la igualdad de ahorradores y depositantes. Lamentablemente no tuvimos éxito, y de ahí lo que estamos viendo hoy: que hay ahorradores que por haber tutelado se pagaron ya el

7. Como ya se dijo, a partir de la reforma financiera (Ley 510 de 1999), los recaudos de impuestos irán en cuentas de orden y no en el balance del banco y por tanto esta situación de que se queden impuestos en un banco que se liquida, no volverán a suceder.

100% de la acreencia, en detrimento de otros como la DIAN, que ha debido sacrificar su porcentaje de recuperación en la liquidación.

Debe recordarse que en todo caso ya hubo el pago del 75% de las ahorros y depósitos hasta un máximo de \$ 7.5 millones de pesos para todos los ahorradores, con los recursos del seguro de depósitos por parte de FOGAFÍN.

Es importante insistir en que no es exótico que en un proceso de intervención, de liquidación, o de los de reestructuración como el que se ha dado con la aplicación de la ley 550, dentro de las obligaciones de las entidades del sector real o dentro de los pasivos para con el público en el caso de entidades financieras, queden involucrados recursos de la DIAN. Prácticamente, en todos estos procesos siempre está presente la DIAN, o bien porque el banco le debe los impuestos recaudados, o es la empresa autorretenedora la que los tiene, o la entidad en liquidación o reestructuración tiene obligaciones con la DIAN por efectos de IVA, re fuente, impuesto de renta o tributos aduaneros por consignar.

Así por ejemplo, actualmente en las reestructuraciones de empresas del sector real bajo el amparo de la ley 550, en procesos concordatarios y en procesos liquidatorios, entre otros, existe una cartera de la DIAN que supera los 700 mil millones de pesos, como se observa en el informe de la Subdirección de Cobranzas de dicha entidad con corte a 31 de junio de 2001.

Todos estos procesos concursales forzosos son celosos en la protección de la igualdad de los derechos de los acreedores y en el respeto a las prelaciones consagradas en la ley. Sería exótica cualquier norma que atente contra estos principios. Es por ello que se castiga con la ineficacia o con la nulidad, los actos de disposición del deudor en detrimento de los derechos de los otros acreedores y que beneficie indebidamente a uno solo de ellos. Este es el fundamento de la acción pauliana en los concordatos. O el de las revocatorias de los actos de disposición en concordatos y liquidaciones dentro de períodos de tiempo próximos a las decisiones de solicitar el concordato o de decretarse la liquidación. Por ejemplo, podrán revocarse los actos de disposición a través de ventas ficticias, fiducias, pagos no debidos, etc. con bienes del deudor en detrimento de la prenda general de los otros acreedores. Igualmente en este principio de igualdad se

fundamenta la causal de liquidación de una empresa si dentro de la reestructuración consagrada en la ley 550 hay un privilegio por fuera de las normas del acuerdo y de la ley.

¿Cómo verían ustedes, por ejemplo, que la víspera de que la Superintendencia de Sociedades decretara la liquidación obligatoria de una empresa, autorizara al representante legal para que le pagara con los recursos que hubiera todas las obligaciones con la DIAN, o con el ISS, o con las entidades públicas, en detrimento del público ahorrador, para evitar que dentro de la liquidación quedaran estas obligaciones de recursos públicos pendientes de pago?

V. LA GARANTÍA DEL BANCO PACÍFICO

EL BANCO PACÍFICO, POR SER UN BANCO FILIAL DE UN BANCO ECUATORIANO, GOZABA DE UNA GARANTÍA ADICIONAL PARA SUS AHORRADORES Y DEPOSITANTES. ESTA GARANTÍA PROVIENE DE LA LEY ECUATORIANA DE BANCOS.

PARA HACER VALER ESTA GARANTÍA ESPECIAL, EL GOBIERNO FUE DILIGENTE Y OPORTUNO EN SUS GESTIONES NO SOLO FRENTE AL BANCO PACÍFICO DEL ECUADOR, SINO DIRECTAMENTE CON EL GOBIERNO DE DICHO PAÍS.

LA GARANTÍA HA SIDO RECONOCIDA POR EL DEUDOR. DEBEN ACORDARSE AHORA LOS MECANISMOS DE PAGO.

1. Objeto. Naturaleza jurídica. Alcance y obligación garantizada por parte del Banco Pacífico Ecuador.

- Esta garantía proviene de la ley de bancos ecuatoriana, artículo 63, en virtud del cual "la sociedad controladora, el banco o la sociedad financiera cabeza de grupo (para el caso que nos ocupa es el Banco del Pacífico S.A. del Ecuador, propietario del 90.57% de las acciones del Banco Pacífico Colombia) responderá de las pérdidas patrimoniales de las instituciones integrantes del grupo

financiero hasta por el valor de sus propios activos". Para estos efectos, la entidad que otorga la garantía celebra con la garantizada un convenio de responsabilidad.

De conformidad con lo anterior, y en cumplimiento de la ley ecuatoriana, en los estatutos del Banco del Pacífico se incluyó una cláusula en el artículo 23 de la correspondiente escritura pública, en virtud de la cual y mientras la entidad controlante sea el Banco Pacífico del Ecuador, éste se obliga de manera adicional a responder las pérdidas patrimoniales que llegare a tener la filial colombiana, hasta por el valor de sus activos. Posteriormente a esto, se suscribió el 11 de noviembre de 1997 en Guayaquil (Ecuador) y el 17 de noviembre en Bogotá, un convenio privado de responsabilidad. En tal orden de ideas, ni la liquidación de la filial en Colombia ni la oficialización de entidad matriz garante, han cambiado la condición de controlante del Banco Pacífico del Ecuador. De ahí que la garantía o convenio de responsabilidad sigue siendo vinculante.

Es importante tener en cuenta que esta es **una garantía adicional que tenía el Banco Pacífico y con la cual no cuentan otros bancos en Colombia**, como quiera que la responsabilidad de los accionistas se limita al monto de los aportes de conformidad con la ley.

2. ¿Cuándo es exigible esta garantía?

- Como reza el texto mencionado, esta garantía **se hace exigible cuando se hayan consolidado las pérdidas patrimoniales**, esto es cuando haya un balance de liquidación debidamente certificado y se determine el valor que no puede ser cubierto con los bienes de la liquidación. Es en este sentido que, reconocida la garantía, se están celebrando las reuniones con el deudor que permitan llegar a un acuerdo de pagos, e inclusive adelantar recursos para la liquidación del Banco Pacífico en Colombia. Lo anterior, teniendo en cuenta no solamente la situación de la liquidación de la filial en Colombia, sino también la realidad de solvencia y liquidez del Banco Ecuatoriano y del Gobierno del Ecuador que lo respalda.

3. ¿Cómo se hace exigible esta garantía? ¿El Estado colombiano ha debido demandar judicialmente al Banco Matriz?

- Esta garantía no opera de la misma manera que una garantía bancaria o de compañía de seguros. Esta garantía proviene de un "convenio de responsabilidad" cuya naturaleza jurídica y alcance deben entenderse a la luz de las legislaciones ecuatoriana y colombiana.
- Lo primero que hace cualquier acreedor con su deudor para ver satisfecha su obligación, es dirigirse a este para cobrarle el monto debido. Fue precisamente esto lo que desde un principio se hizo por parte del Gobierno y a todos los niveles. Sobre este tema he visto varios informes sobre las diligencias del liquidador, de la DIAN y del FOGAFÍN para hacer exigible esta garantía y para acelerar su pago.
- No obstante considero importante recordar lo que como Ministro de Hacienda hice a este respecto. En primer lugar y de manera directa con la Ministra de Economía del Ecuador, Ana Lucía Armijo, recién producida la intervención y en el marco de la reunión de la Comunidad Andina, que presidía Colombia en aquel entonces, en una reunión en Cartagena. Puse en conocimiento de la señora Ministra la existencia de dicha garantía y se iniciaron todos los contactos necesarios para ejercer los derechos allí consagrados. Igualmente solicité una entrevista a finales de 1999 para la Directora de la DIAN.
- Para todos los efectos es importante tener en cuenta que el Banco Pacífico fue objeto de "oficialización" en Ecuador a través de un mecanismo fiduciario y entró en proceso de fusión con el banco, también oficial, denominado Banco Continental.
- A raíz del contacto con la Ministra Ecuatoriana ya mencionada, el liquidador del banco y la directora de la DIAN se dirigieron a las autoridades ecuatorianas. Con base en las gestiones de cobro impulsadas desde el Ministerio de Hacienda, se produjeron dos

comunicaciones del Banco del Pacífico Ecuador suscritas, la primera el 12 de julio de 1999, es decir dos meses luego de la intervención, firmada por Arturo Quiroz , Presidente ejecutivo y la segunda, pocos días antes de mi retiro del Ministerio de Hacienda, esto es el 12 de abril de 2000, suscrita por el Presidente del Comité de Fusión de los bancos ecuatorianos oficiales, y por quien luego fuera Ministro de Finanzas, el Ingeniero Jorge Gallardo.

- En estas dos comunicaciones las personas con la competencia requerida **reconocieron ampliamente la existencia de esta obligación y se comprometieron a su pago**. Es precisamente ahora, según tengo entendido, que el liquidador, representante de los ahorradores y depositantes del Banco Pacífico Colombia en liquidación, se encuentra negociando un acuerdo de pago de conformidad con el convenio de responsabilidad suscrito y con la capacidad patrimonial del banco deudor, el cual hay que recordar, tiene al Gobierno ecuatoriano detrás.

En la primera de esas cartas se resalta: "...El Banco Pacífico Ecuador , con motivo de la situación que hoy afronta su subsidiaria en Colombia, ha ratificado una vez más, tanto a la Superintendencia Bancaria como al propio liquidador, su invariable compromiso de honrar las obligaciones por ella asumidas de conformidad con la ley, así como a realizar los mayores esfuerzos para coadyuvar con el afán demostrado por el señor liquidador, en agilizar en cuanto sea posible, el proceso liquidatorio, encontrando mecanismos de solución que permitan, contando para ello con las autorizaciones de ley pertinentes, solucionar, en las condiciones y plazos más convenientes , los requerimientos formulados por los acreedores públicos y privados del banco en liquidación..."

De la segunda comunicación me permito resaltar lo siguiente: "...El Banco del Pacífico S.A. como cabeza del Grupo Financiero del que forma parte el Banco Pacífico (Colombia) en liquidación, está plenamente consciente de las obligaciones asumidas en virtud del

convenio de responsabilidad suscrito el 11 de noviembre de 1997 y ha reiterado su irrevocable comiso de honrar las pérdidas patrimoniales que se establecieron al final de dicho proceso liquidatorio... .

- Igualmente y tal y como se mencionó, esta decisión del Gobierno ecuatoriano está relacionada con la política de saneamiento del gobierno. En esta última comunicación del Ingeniero Gallardo a la doctora Kertzman, cuya copia me fue remitida al Ministerio de Hacienda, se indica:

"Es de su conocimiento, distinguida señora, de los denodados esfuerzos y seriedad con la que las autoridades gubernamentales del Ecuador han asumido el grave reto de establecer las finanzas públicas y el grave deterioro que malhadadas circunstancias de orden natural, político, económico y social han ocasionado propio Estado, al sistema financiero, y, en particular a los estratos sociales más débiles de nuestro país. Como parte importante de este proceso, esperamos que la fusión que se encuentra en proceso de implementación del Banco Pacífico y del Banco Continental, permitirá el evidente fortalecimiento patrimonial de ambas instituciones, lo que, sin lugar a dudas, contribuirá a asegurar el pleno cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Banco del Pacífico S.A., entre las que merece su máxima atención las que tienen que ver con su subsidiaria Banco del Pacífico (Colombia) en liquidación.

- **El cobro de la garantía mediante un proceso jurisdiccional es procedente sólo cuando se desconoce su existencia o se niega su pago por el deudor.** Como se aprecia fácilmente de lo expuesto hasta aquí, en este caso no ha sucedido ni lo uno, ni lo otro. No se han escatimado acciones ni gestiones para lograr el pago de esta garantía en los términos convenidos. No puede inferirse arbitrariamente negligencia por no haber puesto una **demanda, como quiera que ella no es necesaria porque estaba reconocida. Lo importante ahora es cobrarla y obtener el pago a la conclusión del proceso liquidatorio.**

VI. ACCIONES CIVILES Y PENALES INSTAURADAS CONTRA ACCIONISTAS Y ADMINISTRADORES EN LOS CASOS DEL BANCO ANDINO Y DEL BANCO PACÍFICO.

EL GOBIERNO INTERPUSO LAS ACCIONES CIVILES Y PENALES ANTE LAS AUTORIDADES COMPETENTES Y DE ACUERDO CON LOS INDICIOS ENCONTRADOS AL MOMENTO DE LA INTERVENCIÓN.

1. ¿Por qué se contrataron abogados en Miami para perseguir bienes en el exterior en el caso del Banco Andino y no se hizo lo mismo en el caso del Banco del Pacífico?

La situación era completamente distinta. En el momento de la intervención del Banco Andino, la Superintendencia Bancaria encontró indicios de que plata de los depositantes - uno de ellos la DIAN - había salido de Colombia hacia filiales del banco Andino en Miami en operaciones que no tenían un claro respaldo. Estos indicios no fueron encontrados en el caso del Banco Pacífico. No obstante de manera simultánea y atendiendo los hechos, **en uno y otro caso se instauraron las respectivas denuncias penales en Colombia. La del Banco Pacífico fue puesta en averiguación.**

Con respecto a la acción en Miami, ella no procedía sino en el primero de los casos. Una acción de esta magnitud no puede ponerse sino cuando existe alguna jurisdicción aplicable, con base en los hechos sucedidos.

Insisto en que en ambos casos y ante la Fiscalía General de la Nación de manera inmediata a la intervención, se interpusieron las denuncias del caso y se expusieron todos los hechos para su averiguación.

¿Y qué fue lo que pasó en el banco Andino a diferencia del Banco Pacífico? En el caso del Banco Andino, se encontraron, según fui informado, indicios de presuntas irregularidades que se denunciaron en su momento por parte de la DIAN. Así, por ejemplo, se nos informó que existía

una orden de borrado de archivos. Se detectó la destinación que se dio a la liquidez con que contaba el Banco que, según los estados financieros, provenían de los recaudos y que fue usada para pagar primero presuntas obligaciones con algunas filiales en el exterior, una de ellas en Estados Unidos, lo que permitió iniciar las acciones civiles en dicho país. Así mismo, fuimos informados de otros hechos tales como sustracción de documentos del Banco y borrados de cintas de seguridad.

En el caso del Banco Pacífico en el momento de la intervención por parte de la Superintendencia Bancaria, no se encontraron hechos similares. Hay que recordar que el Banco Pacífico en el momento de la intervención no estaba en mora, que incluso ese mismo día hizo una consignación de 38.000 millones al Tesoro y no se encontraron indicios de giros de recursos sin soportes aparentes al exterior.

Y es que con respecto a los recursos de los impuestos, de dos cosas una. O bien una vez consignados al banco, estos fueron sacados mediante maniobras fraudulentas y sin soporte alguno a otras entidades, como fue lo que se percibió en el caso del Banco Andino y por ello se hicieron las denuncias del caso, o los recursos están debidamente soportados en las cuentas del Banco y su recuperación dependerá de las resultas de la liquidación y de la liquidación que se haga de los activos.

De esta suerte, cualquier faltante por el deterioro en el valor comercial de los activos, en el caso particular del Banco Pacífico y gracias a la garantía extraordinaria que tiene, deberá ser cubierta por la matriz del banco en liquidación.

VII. PUNTOS VARIOS

1. La Tesorería General de la Nación, bajo este gobierno, nunca abrió ni cuentas corrientes ni de ahorros para el manejo de sus recursos. Tampoco lo hicieron ninguna de las 140 entidades ejecutoras del Presupuesto Nacional.

Así mismo, la Tesorería General de la Nación no dio apoyos de liquidez al Banco Pacífico por no cumplir con los parámetros y exigencias requeridos para estos efectos. La última operación "repo" se hizo el día 12 de enero de 1999, varios meses antes de la intervención. Las operaciones que se hicieron con anterioridad, están muy por debajo en valor de las que se realizaron con otros bancos.

2. El accionista principal del Banco Andino contrademandó a la Nación en Miami por US 100 millones. Me preocupa haber escuchado en este debate argumentos que no son más que la repetición, casi textual de esta contrademanda. Hay que tener cuidado en que debates de esta naturaleza no terminen brindando argumentos adicionales a estos demandantes para que fortalezcan sus pretensiones en los estrados judiciales extranjeros.
3. Esta contrademanda proviene de una persona que tiene un proceso en Colombia y que en el Ecuador tiene una petición de extradición. Hay que cuidarse mucho de que el Congreso Nacional no se convierta en una caja de resonancia de intereses particulares como éste.
4. Finalmente debo decir con la franqueza y la honestidad intelectual con que siempre le he hablado al Congreso y que ustedes conocen, que en el desarrollo de todos estos asuntos que he referido, y concretamente los del Banco del Pacífico , nunca recibí como Ministro de Hacienda sugerencia, llamada o insinuación alguna para que actuáramos de una u otra manera de parte de la Presidencia de la República o del actual Embajador en Washington o del ex Ministro de Defensa, Luis Fernando Ramírez.

Las actuaciones del equipo que estaba bajo mi dirección en el Ministerio de Hacienda, en la DIAN y en la Superintendencia Bancaria, actuamos siempre buscando los mejores intereses del país en la que, probablemente, ha sido la época más difícil, tormentosa y riesgosa por la que ha pasado el sistema financiero (y por lo tanto la confianza pública en dicho sistema) en muchas décadas.

VIII. CONCLUSIONES

1. LA INTERVENCION DEL BANCO DEL PACÍFICO Y LA CRISIS FINANCIERA Y ECONOMICA DEL PAIS.

- El análisis de la intervención para liquidar el Banco Pacífico debe hacerse teniendo en cuenta el contexto general de la economía y el marco dentro del cual se adopta dicha medida. Este gobierno encontró una crisis económica y financiera de grandes dimensiones. De ahí que la intervención para liquidar el Banco Pacífico por parte del Gobierno hiciera parte de una política general y coordinada para el manejo de la crisis financiera. La estrategia y las medidas se aplicaron por igual a todas las entidades financieras.
- La intervención para liquidar un banco es un recurso de última instancia. Así lo dice la ley y como tal hay que trasegar primero por otros caminos como el del saneamiento y capitalización de la entidad financiera. Así se hizo en este caso. En el caso del Banco del Pacífico no hubo privilegios ni tratos preferenciales. Así lo demuestra el hecho de que fue el primer banco que se interviene y la causal no es por cesación de pagos.
- Antes de la intervención al Banco del Pacífico, como a otros establecimientos de créditos se les urgió una capitalización adecuada. Unos bancos la hicieron y con ello lograron salvar no solo los recursos de la DIAN, sino también la de todos los ahorradores. En el caso del Banco del Pacífico no se cumplió con la orden de capitalización. Inmediatamente se frustraron todas las opciones de saneamiento y de capitalización, se adoptó la decisión de su intervención.
- La decisión de la intervención del Banco del Pacífico no fue una decisión ni aislada ni individual de la Superintendencia y el Ministro de Hacienda. La situación de este banco fue analizada por el Consejo Asesor de la Superintendencia Bancaria y por el Comité financiero que se reunía periódicamente en el Banco de la

República para el manejo de la crisis financiera. Y lo que es muy importante, todos estuvieron de acuerdo en que primero se debía agotar la opción de fortalecimiento patrimonial. Las actas de estos organismos en las sesiones previas a la intervención dan fe de estos hechos.

2. EL BANCO DEL PACÍFICO Y EL RECAUDO DE IMPUESTOS.

- Ni la reglamentación general, ni la autorización específica del Banco Pacífico para el recaudo de impuestos, fue firmada por este Gobierno.
- De conformidad con el convenio y el sistema de recaudo vigentes, los bancos, como única contraprestación al servicio de recaudo y de información, pueden utilizar durante un número de días determinado, para el giro ordinario de los negocios, las platas de los impuestos. Esto no es solamente el caso del Banco Pacífico sino de la totalidad de la banca autorizada para el recaudo.
- Cualquiera que sea el día en el cual se intervenga un banco para liquidar, siempre quedarán afectos a la liquidación, no sólo recursos de la DIAN, sino también otros recursos públicos como los provenientes de impuestos distritales, municipales, departamentales, o de la seguridad social, o de empresas de servicios públicos. Esta, infortunadamente, es la consecuencia de toda intervención con cerramiento de puertas. Es por ello que la ley prevé la intervención como un mecanismo de última instancia. En situación similar están los recursos de la DIAN en los casos de concordatos, quiebras o reestructuraciones de entidades del sector real, máxime si son autorretenedoras. Adicionalmente sobre los recursos provenientes de impuestos, no se pueden calcular intereses durante el proceso de liquidación, ya que la ley no tiene previsto este hecho. Y no es que los recursos de la DIAN se hayan perdido: quedaron afectos a un proceso liquidatorio con el resto de los recursos de los otros ahorradores depositantes y acreedores. Al terminar el proceso, si hubiere un saldo a deber, éste deberá ser cubierto con la garantía expedida por el banco matriz ecuatoriano.

- El Banco del Pacífico en el momento de su intervención no estaba en mora con la DIAN. Los \$ 56.000 millones que quedaron afectos a la liquidación no fue el producto de la acción de recaudo de los últimos días. Por el contrario, durante los tres días previos a la intervención, no sólo hubo recaudos sino también consignaciones. En esos días se consignaron \$ 11.563 millones más de los que se recaudaron.
3. LAS ACCIONES DEL GOBIERNO PARA EL COBRO DE LA GARANTÍA OTORGADA POR EL BANCO MATRIZ EN ECUADOR Y LAS DENUNCIAS ANTE LAS AUTORIDADES COLOMBIANAS PARA LA INVESTIGACIÓN DE LOS HECHOS
- El Gobierno desde el mismo momento de la intervención, realizó todas las gestiones jurídicamente aconsejadas y viables para obtener el pago de la garantía expedida a favor de la sucursal colombiana por el banco Pacífico Ecuador.
 - Esta es una garantía excepcional. Proviene de la ley ecuatoriana de bancos. Con esta garantía no cuentan los ahorradores y depositantes de los otros bancos colombianos. En este sentido, su naturaleza y alcance están dados por el convenio suscrito.
 - De conformidad con esta garantía, el banco ecuatoriano, hoy de propiedad del Gobierno ecuatoriano, responde hasta concurrencia de sus activos, por las pérdidas patrimoniales del banco Pacífico colombiano. Así lo han reconocido expresamente las autoridades ecuatorianas en varias oportunidades. Esto quiere decir que jurídicamente responderán cuando se hayan configurado las pérdidas, esto es, al final de la liquidación. De ahí que el liquidador en Colombia, y el Gobierno colombiano hayan realizado gestiones tendientes a celebrar un acuerdo de pago y obtener anticipos para acelerar el proceso liquidatorio en Colombia.
 - Igualmente el Gobierno en el momento de la intervención, hizo en Colombia las denuncias penales que correspondían, de acuerdo con los indicios encontrados. Igualmente se hizo parte en la

liquidación. En el caso del Banco Andino, además de la denuncia penal en Colombia (que también se hizo para el caso del Banco Pacífico), interpuso una acción civil en Miami. Lo anterior por cuanto en el momento de la intervención del Banco Andino, se encontraron indicios de que habían hecho con los ahorros del público, incluidos los impuestos de la DIAN, giros sin respaldo alguno a Miami. Estos indicios no se encontraron en el Banco Pacífico.

IX. PREGUNTAS FINALES

Señor Presidente, a pesar de que en los cuestionarios de este debate no había preguntas concretas para mí, creo haber respondido de manera concreta mis actuaciones como Ministro de Hacienda en este caso.

Ahora permítame, para terminar, que, a mi turno, formule algunas preguntas, toda vez que la esencia de este debate se ha planteado como si algunos funcionarios de este gobierno se hubieran prestado a preferencias para con los antiguos accionistas de la matriz del Banco del Pacífico de Ecuador:

1. ¿Puede hablarse de trato preferencial cuando el Banco Pacífico fue el primer banco intervenido con cerramiento de puertas por las autoridades colombianas en la crisis 98-99?
2. ¿Puede hablarse de preferencias cuando los inversionistas del Banco Pacífico perdieron toda su inversión por virtud de la intervención, incluidas las capitalizaciones que hicieron por urgimiento de la Superintendencia Bancaria?
3. ¿Puede hablarse de preferencia cuando no habiendo cumplido los estándares de FOGAFÍN, los accionistas del Banco Pacífico no pudieron acceder a los créditos para capitalización del banco, como si lo obtuvieron accionistas de otros bancos que cumplieron con los requisitos establecidos y hoy continúan con sus puertas abiertas al público?
4. ¿Puede hablarse de preferencias por este Gobierno cuando los créditos irregulares denunciados o defectuosamente garantizados (en su gran mayoría otorgados antes del 7 de agosto del 1998) se detectaron

durante este gobierno, se glosaron y se exigió su garantía, pago, provisión o reversión, según correspondía?

5. ¿Puede hablarse de preferencias cuando se interpuso directamente una acción penal en Colombia, inmediatamente se hizo la intervención, para averiguación de cualquier violación a la ley bancaria o cambiaria que hubieren podido cometer socios y administradores?
6. ¿Puede hablarse de preferencias con el Banco Pacífico en el recaudo de impuestos cuando ni las normas generales, ni la autorización individual para recaudar impuestos las impartió este Gobierno?
7. ¿Puede hablarse de preferencias con el Banco Pacífico cuando bajo este gobierno la Dirección General del Tesoro en el Ministerio de Hacienda, para el manejo de sus recursos, nunca abrió cuentas corrientes o de ahorro en dicho banco, como tampoco lo hicieron las 140 entidades públicas ejecutoras del Presupuesto Nacional?
8. ¿Puede hablarse de preferencias cuando los procedimientos y la oportunidad para intervenirlo fueron las señaladas por la ley una vez que se frustraron las vías de la fusión, la capitalización y se dio la negativa del Federal Reserve Bank?
9. ¿Puede hablarse de preferencias cuando se han hecho, y se siguen haciendo, innumerables gestiones ante el Ecuador, no para reconocer la existencia de la garantía, que ya está reconocida, sino para hacerla efectiva dentro del proceso liquidatorio?
10. ¿Puede hablarse de trato preferencial, señor Presidente, cuando los hechos muestran que se le aplicó a este banco el mismo rasero que a los demás, dentro de la más grave crisis económica y financiera que haya vivido nuestro país, o más bien estamos frente a un imaginativo debate con un claro telón de fondo político y con un consuetudinario judicial que se las ha ingeniado para que el Congreso de Colombia se convierta en caja de resonancia de sus intereses particulares?

Lamentablemente parece que estamos es en frente a esto último.

Muchas gracias.

ANEXO N° 2

EL SANEAMIENTO DEL SECTOR FINANCIERO: “LA BANCA PÚBLICA”⁸

I. EL SECTOR FINANCIERO ANTES DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA

A. Una fuerte expansión del crédito seguida por un deterioro

1. Al iniciarse la década de los 90, el sector financiero colombiano registró una fuerte expansión de sus actividades, estimulada por un contexto macroeconómico favorable y gracias a cambios normativos que transformaron profundamente el sistema de banca especializada vigente hasta entonces y permitieron la entrada de capitales extranjeros al sistema.
2. Dentro de este contexto, las operaciones aumentaron en volumen y diversidad por la eliminación de restricciones en las herramientas de captación y colocación de los diferentes tipos de intermediarios financieros y el número de establecimientos de crédito creció, pasando de 98 en 1990 a 140 en 1995, en parte por la aceptación de las compañías de leasing como instituciones financieras (cuadro No.1.)
3. Los índices de crecimiento de la cartera, principal activo de los intermediarios fueron de 38.1% en 1992, 52.0% en 1993, 42.1% en 1994 y 38.9% en 1995, superando en forma permanente y significativa los del Producto Interno Bruto (PIB): 28.4%, 31.0%, 32.1% y 26.8% en los mismos años (gráfico No.1). Las entidades se fortalecieron patrimonialmente con la introducción de la exigencia de acreditar unos montos mínimos de capital, presentaron utilidades y en general se mejoraron los principales indicadores de desempeño del sistema.
4. Con la desaceleración económica en la segunda mitad de la década, se pusieron de manifiesto los efectos negativos de un crecimiento tan

8. Tomado de Juan Camilo Restrepo, MEMORIA DE HACIENDA 1999-2000, tomo I, página 241 y siguientes.

acelerado del crédito, mostrando las deficiencias que existieron en la época de bonanza en la selección y seguimiento de los clientes. Estos a su vez vieron mermar sus ingresos con el consecuente impacto sobre el pago de sus obligaciones financieras.

5. En estas circunstancias, se inició un proceso de deterioro progresivo, particularmente notorio en las entidades más pequeñas y débiles patrimonialmente. En un principio, las compañías de financiamiento comercial que habían seguido una estrategia agresiva de otorgamiento de crédito, con crecimientos anuales superiores a 66%, concentrados en préstamos de consumo, tradicionalmente más riesgosos, fueron las más afectadas, así como algunas corporaciones financieras.
6. Frente al deterioro de los resultados del conjunto de las compañías de financiamiento comercial, éstas empezaron a tener dificultades para captar recursos por intermedio de las bolsas. La mayor parte de las dificultades puntuales se resolvieron utilizando mecanismos de mercado tales como fusiones, cesión de activos, o cambio de accionistas. Por su parte, los problemas de liquidez se enfrentaron exigiendo a las entidades mantener un volumen más alto de activos líquidos.
7. No obstante lo anterior, en cuatro casos fue necesaria la intervención del Estado para liquidar a Leasing Capital, Leasing Cauca, La Fortaleza y Leasing Arfin.
8. Como resultado de todos estos movimientos, el número de intermediarios financieros bajó a 135 en 1997.

B. 1998: La antesala de una crisis financiera.

9. Durante el año 1998, el deterioro del sistema se profundizó y se extendió a otros tipos de entidades que hasta el momento no se habían visto afectados: las corporaciones de ahorro y vivienda y los bancos.
10. Mientras que el crecimiento de la cartera bruta del consolidado de los establecimientos de crédito se estancaba, para luego empezar a reducirse hasta niveles ligeramente superiores al 15%, el de la cartera vencida se aceleraba a partir de enero de 1998, llegando a tasas del 50% en septiembre y 60% en octubre, de dicho año (gráfico No. 2.).

Como consecuencia, la relación entre la cartera vencida y cartera bruta, subió al 9.0% en septiembre y al 9.9% en octubre, cuando durante el año anterior había permanecido en niveles cercanos al 7.3%, alejándose de sus promedios históricos y de los presentados en otros países de desarrollo similar: 1.07% en Chile, 2.18% en Venezuela, 4.92% en Ecuador y 5.33% en Perú (cifras a diciembre de 1997).

11. A pesar del mayor deterioro de la calidad de la cartera, las provisiones sobre cartera vencida se redujeron del 31.3% en diciembre de 1997 al 27.1% en octubre de 1998 (gráfico No.3). Este indicador, para diciembre de 1997 en los países antes mencionados superaba el 100%, con excepción de Perú, caso en el cual era del 88.7%. Esta tendencia era muy preocupante, sobre todo por cuanto se estaba registrando una caída en el precio de los activos, que no estaba siendo adecuadamente cubierta por mayores provisiones.
12. Paralelamente al deterioro de la cartera, los bienes realizables y recibidos en dación en pago aumentaron en forma significativa, pasando de una cifra cercana a los \$800 mil millones en diciembre de 1997 a \$1.4 billones en octubre de 1998, lo que significó que de representar el 1.1% de los activos totales y el 8% del patrimonio en diciembre de 1997, pasaron al 1.7% y 14% respectivamente en octubre de 1998 (gráficos No. 4 y 5).
13. Si a los bienes recibidos en dación de pago se agregan los demás activos que no generan rendimiento, se obtiene que el 12.5% de los activos y el 98.2% del patrimonio (gráficos No. 6 y 7) estaba representado en rubros que no sólo no producían ingresos sino que al contrario implicaban erogaciones por concepto de pago de servicios públicos, impuestos locales, mantenimiento, etc.
14. Adicionalmente, se evidenció que los problemas de liquidez del sistema se estaban agravando y generalizando. En efecto, la estructura de captación se orientó en proporciones preocupantes hacia recursos de corto plazo. A octubre de 1998, el 60% de los CDT y DCAT, se encontraba pactado entre 2 y 14 días, mientras que las captaciones superiores a 6 meses alcanzaban un nivel residual del 5% frente al 15% que significaban nueve meses antes (gráfico No. 8).

15. En segundo lugar, el denominado "Gap de liquidez" que contrasta los flujos de recuperación del activo (cartera, inversiones, etc.), con los vencimientos de los pasivos, en diferentes bandas de tiempo, mostró una brecha negativa creciente, particularmente alarmante en el caso de las corporaciones de ahorro y vivienda (gráfico No. 9).
16. Por otra parte, un número cada vez mayor de entidades presentó defectos de encaje y pagó tasas en operaciones de reporto e interbancarias, tasas muy superiores a las promedio del mercado (cuado No.2).
17. En estas circunstancias, cuando el vencimiento diario de las obligaciones supera el cupo al cual tienen acceso los intermediarios financieros en el Banco de la República para subsanar problemas de liquidez, existe la posibilidad de que la entidad pueda entrar en cesación de pagos. Tal fue el caso de Granahorrar, que tuvo que ser oficializada en octubre de 1998.
18. Como consecuencia de todo lo anterior, el sistema arrojó pérdidas de \$502.349 millones a octubre de 1998. Paralelamente, la relación entre patrimonio técnico y el total de activos ponderados por nivel de riesgo pasó del 12.4% al 11.8% para el conjunto de los establecimientos de crédito entre diciembre de 1997 y octubre de 1998. Si bien este nivel superaba todavía el mínimo requerido del 9%, la experiencia había mostrado que cuando los deudores empiezan a presentar dificultades para atender oportunamente el servicio de sus deudas, la solvencia de los intermediarios se deteriora a gran velocidad.
19. El sector cooperativo también fue afectado por del deterioro de la intermediación financiera como lo demuestra la intervención de 31 sociedades por parte de Dansocial y de 8 por la Superintendencia Bancaria. El apoyo de FOGAFÍN a los Bancos Uconal y Bancoop con compras de cartera con pacto de retroventa por valor de \$411.500 millones, probablemente evitó una agravación significativa de la situación de ese subsector.
20. Al mismo tiempo, las perspectivas internacionales que a principios de 1998 se consideraban frágiles, se complicaron a partir del mes de agosto, con el anuncio de la República de Rusia de no pagar su deuda

externa y con la devolución abrupta de su moneda. Así mismo, el ataque especulativo contra la banda cambiaria de Brasil y la difícil situación del sistema financiero japonés, generaron desconfianza entre los inversionistas y prestamistas internacionales, dando lugar a una drástica reducción de los recursos disponibles, con graves repercusiones sobre los mercados financieros y cambiarios de América Latina, durante los meses de septiembre, octubre y noviembre.

21. Para el país, estos sucesos se tradujeron en la reducción de los ingresos netos de capital extranjero, la liquidación de fondos de capital foráneo, la elevación del costo de financiamiento y la frustración de decisiones de inversiones, algunas de gran importancia en el sector financiero. También obligó a replantear la programación macroeconómica y a revisar el comportamiento de las principales variables: se elevó a 6.3% del PIB la estimación del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos; el servicio de la deuda que se esperaba ascendería a 57.2% durante 1998 fue aumentado a 61% y las reservas internacionales que se preveían representarían 4.7 meses de importaciones se bajaron a 4.3 meses.
22. La observación de que un monto creciente de activos del sistema financiero presentaba problemas (\$7 billones, equivalentes al 8.7% del total de los activos del sector y 5.3% del PIB), el contagio de las dificultades a varios bancos y corporaciones de ahorro y vivienda, así como las proyecciones realizadas, llevaron las autoridades a concluir que Colombia se encontraba en la antesala de una crisis sistémica que ponía en peligro la estabilidad y permanencia de los establecimientos de crédito y podía perturbar gravemente el funcionamiento del sistema de pagos y de la economía.
23. En un contexto como el descrito, las herramientas tradicionales y los recursos disponibles fueron juzgados claramente insuficientes. En efecto, FOGAFÍN había agotado sus disponibilidades, el acceso a los mercados internacionales se estaba estrechando y encareciendo y el elevado déficit fiscal requería de cuantiosos recortes en los gastos del Estado. Por lo tanto era indispensable recurrir a nuevos fondos y mecanismo para hacer frente al deterioro exponencial de las entidades públicas y privadas que se preveía para los meses siguientes.

C. La situación específica de la banca pública

24. A diciembre de 1998, existían doce entidades públicas que empleaban alrededor de 90.000 personas en cerca de 4.900 oficinas. A esa fecha, la banca oficial representaba el 22% de los activos, 22.4% de la cartera, 23.3% de los pasivos con costos, el 7.2% del patrimonio y registraba unas pérdidas de \$1.4 billones, frente a una utilidad de \$3.556 millones para el sector privado.
25. Durante el año 1997 y los primeros cuatro meses de 1998, la participación de los depósitos en las entidades públicas creció y se estabilizó, lo cual les permitió sortear exitosamente los primeros choques macroeconómicos de 1998 (gráfico No. 10). Sin embargo desde entonces, la evolución se apartó de la del conjunto del sistema, mostrando una caída de depósitos que creó desequilibrios de magnitudes importantes y una mayor fragilidad reflejada por los diferentes indicadores: relación de los pasivos netos volátiles a los pasivos sujetos a encaje⁹ y entre cartera y depósitos (gráficos No. 11 y 12). La caída de depósitos puede atribuirse a un cambio en la percepción de riesgo de los depositantes, así como al hecho de que las entidades dejaran de cumplir los niveles requeridos por los inversionistas institucionales, a menudo del mismo sector público, para ser receptores de fondos.
26. En general, el comportamiento de las entidades públicas fue paralelo al de las privadas, aunque presentaron en forma consistente indicadores menos favorables¹⁰. En estas circunstancias, una modificación en el entorno económico, magnifica las ineficiencias cuando el cambio es negativo y ni siquiera alcanza a compensarlas cuando es positivo.

9. Los pasivos netos volátiles corresponden a la diferencia entre los pasivos de más corto plazo (Repos e interbancarios pasivos y CDAT) y los activos volátiles (Repos e Interbancarios activos).

Un aumento de este indicador significa, por consiguiente, un deterioro de su liquidez, aunque como no tiene en cuenta las inversiones líquidas, el indicador puede sobrestimar esos problemas.

10. Carvajal y Luque (1996) "Intervención Pública en el sistema financiero y desempeño de las entidades de crédito oficiales en la década de los noventas".

27. La banca oficial siempre ha presentado un nivel de cartera vencida equivalente al doble del resto del sistema. Naturalmente, cuando se deteriora la capacidad de pago de los deudores, la diferencia se acentúa (gráfico No.13). En el gráfico No.14, se observa como el porcentaje de la cartera vigente ha venido cayendo sistemáticamente dentro del activo, mientras que la cartera vencida mostró una tendencia al alza. Ahora bien, la pérdida de participación de la cartera vigente en el activo total, no fue compensada por un aumento de las inversiones líquidas, sino que se tradujo en un mayor volumen de activos improductivos (gráfico No.15). El incremento de las inversiones totales durante el segundo semestre de 1999, se explica por la entrega de bonos por parte de FOGAFÍN dentro de los procesos de capitalización de estas entidades.
28. La relación de provisiones sobre cartera vencida, tomando en cuenta el valor de los castigos de activos se ubicó en forma permanente muy por debajo de la del sector privado (gráfico No.16).
29. Así mismo, la relación entre activos productivos y pasivos con costos ha sido inferior a la de la banca privada (gráfico No.17), lo cual explica que el margen financiero también lo fuera (gráfico No. 18). De hecho cualquier indicador de eficiencia, como por ejemplo, el volumen de cartera por oficinas (gráfico No. 19), el número de empleados por oficinas (gráfico No. 20), o los gastos laborales y administrativos con relación a los activos totales (gráfico No. 21) demuestra que aún en épocas de crecimiento, el sector público se ubicó lejos del privado.
30. A lo anterior es necesario agregar que las entidades públicas no se fortalecieron patrimonialmente durante el período de gran expansión del sector financiero 1995-1997. Por lo tanto a partir de agosto de 1998, cuando se presentó una caída acelerada en la relación de solvencia del sistema financiero, ésta fue más acentuada para los intermediarios públicos (gráfico No. 21). Todo lo anterior con el agravante de que en 1998, la Caja Agraria contaba con un capital garantía de \$250.000 millones y el Banco Uconal de \$130.000 millones, que si bien mejora contablemente la situación de solvencia no suministra recursos para operar.

31. Como era de esperarse por las características antes descritas, la banca pública mostró un severo deterioro de sus resultados (gráfico No.22), que podía desembocar en un riesgo sistémico.

II. LAS MEDIDAS DE SANEAMIENTO DEL SECTOR FINANCIERO

A. Las medidas antes de la emergencia económica

1. Dentro de las medidas adoptadas durante los primeros meses del año 1998, sobresalen aquellas concertadas con el banco de la República: eliminación de los encajes marginales, reducción del encaje promedio de todos los instrumentos de captación y remuneración del mismo cuando correspondía a captaciones de costos (CDT y depósitos de ahorros).
2. También se diseñaron mecanismos a través de FOGAFÍN para apoyar las entidades en dificultades, consistentes en compras de cartera con pacto de retroventa, préstamos y capitalizaciones a los bancos cooperativos y a otras entidades que no se pudieron vender debido al cambio en el entorno internacional, como fue el caso de Granahorrar. Entre mayo y octubre 15 de 1998, las operaciones del Fondo ascendieron a \$823.379 millones y presentaba un saldo de contingencias por concepto de capital garantía por valor de \$319.500 millones, con \$30.500 millones ya aprobados y pendientes por registrar. Con estas operaciones puntuales, las disponibilidades del Fondo quedaron totalmente agotadas.
3. A su vez el Congreso de la República expidió la Ley 454 de 4 de agosto de 1998, con base en la cual se procedió a crear el Fondo de Garantías de las Cooperativas (Fogacoop) el 9 de octubre para que pudiera operar en un futuro como mecanismo de prevención y apoyo de las cooperativas y se estructuró y puso en funcionamiento la Superintendencia de Economía Solidaria.
4. Finalmente, en octubre de 1998, se oficializó la Corporación de Ahorro y Vivienda Granahorrar para evitar la pérdida de confianza del público

en el sistema financiero y en particular el de ahorro y vivienda, cuando la entidad a raíz de unos severos problemas de liquidez y sus accionistas no pudieron cumplir la orden de capitalización impartida por la Superintendencia Bancaria.

B. La declaración de emergencia económica

5. Las medidas adoptadas mediante los decretos 2331 del 16 de noviembre de 1998, buscaron atacar los problemas más apremiantes que se detectaron como causantes de las dificultades que afrontaba el sector financiero.
6. En primer lugar, se consideró indispensable aliviar la situación de los deudores hipotecarios, para detener el incremento de la cartera morosa, tratar de normalizar la que ya se encontraba en mora y hacer posible que aquellas personas que desearan entregar sus viviendas para cancelar el saldo de su deuda pudieran hacerlo, sin que la entidad financiera persiguiera otros de sus bienes. Con el mismo propósito, se dispuso apropiar una partida presupuestal de \$10.000 millones para ofrecer un seguro de desempleo para los deudores de vivienda de interés social.
7. El segundo problema que se buscó solucionar fue el deterioro en los márgenes de intermediación y en la liquidez de los intermediarios, causados por el alto nivel de los bienes inmuebles inmovilizados, mediante la creación de una línea de crédito de FOGAFÍN para financiar a un nuevo tipo de empresas denominadas "sociedades colectivas de inversión", la adquisición a precios de mercado, de los bienes recibidos en dación en pago.
8. Como tercer punto se trató de atenuar el descalce de plazos entre las captaciones y la cartera de las corporaciones de ahorro y vivienda, mediante el apoyo a los procesos de titularización de bienes y de cartera, facultando al FOGAFÍN para otorgar garantía a la emisión de estos títulos.
9. También se quiso dotar a FOGAFÍN de recursos para financiar a los accionistas nuevos o antiguos de los establecimientos de crédito privados que quisieran capitalizar las entidades.

10. Se estimó así mismo necesario establecer mecanismos a través de los cuales los ahorradores y depositantes de menores ingresos de las entidades cooperativas de ahorro y crédito en dificultades antes de la creación del Fogacoop, recibirían rápidamente el pago de por lo menos una parte de sus acreencias.
11. Para evitar futuras quiebras en el sector cooperativo, se hicieron apropiaciones presupuestales por \$30.000 millones para dotar al Fogacoop de capital semilla y se determinó que las cooperativas debían mantener una relación de solvencia de por lo menos 12%. Cuando dicha relación se deteriorara, se congelarían los aportes de los asociados. En el mismo orden de ideas, se autorizó a la Superintendencia Bancaria para ordenar la conversión en sociedades por acciones a las cooperativas que se colocaren en las circunstancias previstas para ser intervenidas o sometidas a medidas cautelares.
12. Por último, se dispuso solicitar US\$600 millones de créditos a los organismos internacionales, BID, CAF, Banco Mundial, para el saneamiento de la banca oficial y se autorizó a las entidades públicas para capitalizarlas en un monto estimado a los \$400.000 millones en los casos que así lo dispusiera la Superintendencia Bancaria.
13. Para financiar estas operaciones se estableció una contribución temporal del 2 por 1.000 sobre los retiros de las cuentas corrientes y de ahorro y del 1.2 por 10.000 sobre las transacciones interbancarias, la cual sería complementada por una apropiación presupuestal del orden de \$400.000 millones y la emisión de bonos por parte de FOGAFÍN por valor de \$300.000 millones.
14. De esta forma, ya los decretos de emergencia determinaban que cada dueño de las entidades financieras respondería por ellas, el Estado por las públicas a través del presupuesto y los privados con recursos propios, con un apoyo parcial del Estado, mediante préstamos de FOGAFÍN, pero en ningún caso se efectuarían compras con recursos públicos de bienes o cartera improductivos, con el propósito de minimizar el esfuerzo de los accionistas.

C. Las medidas posteriores a la emergencia económica.

15. Después de la declaratoria de emergencia, se desarrollaron las medidas, ajustándolas, cuando fuera el caso, a lo dispuesto por la H. Corte Constitucional en su fallo de marzo de 1999, que señaló que el producido por el 2 por 1.000, se destinara las entidades financieras del sector público y cooperativo y a dar alivios a los deudores de vivienda, quedando por fuera las entidades privadas y las sociedades colectivas de inversión. La Corte también eliminó la diferencia, inicialmente establecida en la tarifa para las operaciones interbancarias, de las otras, unificándola al 2 por 1.000.
16. Esta decisión permitió incrementar los alivios a los deudores de vivienda, asumiendo FOGAFÍN directamente el pago de una parte de los intereses debidos por espacio de 8 meses contados a partir de mayo de 1999.
17. Las condiciones bajo las cuales FOGAFÍN apoyaría los esfuerzos de capitalización de aquellas entidades que sus accionistas consideraran viables, fueron reglamentadas en la Resolución 6 de 1999 de esa corporación, exigiendo un riguroso proceso de saneamiento de los activos y el compromiso de aceptar un plan de ajuste antes de suministrar los recursos.
18. Por medio de las Resoluciones 39 y 44 de 1999, la Superintendencia Bancaria modificó las normas de clasificación y calificación de cartera, reforzando el régimen de provisiones de la cartera vencida y de los bienes recibidos en dación de pago, para que el sector financiero colombiano alcanzara de manera progresiva y prudente, porcentajes de cobertura superiores al 70%, similares a los niveles internacionales al finalizar el año 2002. Para esto, se estableció entre otros una provisión general del 1% sobre la cartera total y se recortó el plazo a partir del cual se empieza a reducir el valor de aquellas garantías que no se hayan hecho efectivas. Durante todo ese período, se siguió con el proceso de mejoramiento de la supervisión bancaria, iniciado en períodos anteriores, enfatizando en la inspección in situ y en la supervisión consolidada.

19. En agosto de 1999 se aprobó la Ley 510 denominada de reforma financiera, que le otorgó mayores facultades a la Superintendencia Bancaria y a FOGAFÍN para cumplir con sus funciones, con el fin de mejorar la estabilidad del sistema financiero. Mediante esa misma norma, se elevaron los capitales mínimos requeridos a los nuevos establecimientos de crédito que se quisieran constituirse, así como a los que se encontraban operando.
20. Al mismo tiempo, el Gobierno analizó cuidadosamente la problemática de la banca pública, llegando a la conclusión que debido a su persistente ineficiencia, el riesgo moral en la actuación de sus administradores y clientes y los ingentes recursos que demandó y probablemente seguiría demandando, era indispensable adoptar medidas de fondo que garantizaran que el Estado se quedaría a mediano plazo con un solo banco de primer piso.
21. El tamaño de las ineficiencias y la existencia en algunos casos de malos manejos fue posteriormente confirmados con los resultados del estudio desarrollando por la Comisión de la Verdad. Esta comisión, creada en el artículo transitorio 121 de la Ley 510 de 1999, para que se informara "al país sobre las causas y los responsables de las pérdidas del sector financiero estatal", estuvo integrada por el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación, el Superintendente Bancario y el Superintendente de Valores y rindió su informe el 3 de febrero de 2000.
22. El Banco de la República, dentro de su función de prestamista de última instancia, flexibilizó el acceso de los apoyos transitorios de liquidez para evitar situaciones traumáticas de cesación de pagos, conservando sin embargo la ortodoxia de su política monetaria que permitió lograr, por primera vez en la historia financiera reciente, índices de inflación por debajo de dos dígitos. Desde mediados de 1998, la normatividad de los apoyos experimentó cambios importantes, que conllevaron a flexibilizar la utilización de los cupos existentes y crear nuevos mecanismos: cupo para encaje (cancelado en octubre de 1999), por cambio de milenio, para entidades especializadas en cartera hipotecaria de largo plazo y para garantizar el sistema de pagos.

23. En septiembre 21 de 1999, mediante la Resolución externa 18, el Banco Central unificó los mecanismos de apoyo a los establecimientos de crédito. Hacia mediados de 1998, se autorizó que el plazo del apoyo ordinario, en aquellos casos en que la garantía fuera títulos valores provenientes de cartera titularizada, pudiera llegar hasta 90 días continuos, en lugar de restringirlo a 30 días para una utilización máxima de 90 días dentro de un año calendario. En septiembre de 1999, se estableció un único apoyo por un plazo inicial de 30 días calendario prorrogable hasta 180 días, sin sobrepasar 270 días dentro de un período de 365 días, unificando así los apoyos ordinarios y de especial de liquidez. También se redujo el costo del apoyo en dos puntos porcentuales, quedando en DTF + 5 y UVR + 8.5% en el caso de cartera denominada en pesos y en UVR respectivamente.
24. Al mismo tiempo se eliminó la referencia a la caída de depósitos o faltante de caja para la cuantificación del cupo, sustituyéndola por la cifra más alta de depósitos que haya registrado el establecimiento de crédito en los últimos 15 días calendario anteriores a la fecha de la solicitud, en un monto determinado por el solicitante. También se unificó el porcentaje máximo de apoyo al 15% de los depósitos, cuando anteriormente el cupo ordinario solo permitía llegar hasta el 10%.
25. Para ser consistente con las medidas de saneamiento adoptadas por el Gobierno, se permitió el acceso a cupos de liquidez a establecimientos de crédito con una relación de solvencia inferior al mínimo legal establecido, siempre y cuando su nivel no los hiciera objeto de toma de posesión y estuvieron cumpliendo con los programas y compromisos de ajuste a la relación de solvencia acordados con la Superintendencia bancaria y FOGAFÍN.
26. Finalmente, en diciembre de 1999, fueron aprobadas dos leyes (536 y 550) de gran trascendencia para el sector financiero y sus deudores.
27. En la primera, en cumplimiento con los diferentes fallos de la Corte Constitucional a lo largo del año, el Legislativo trazó los lineamientos de un nuevo sistema de financiación de vivienda, en el cual no se permite capitalizar los intereses ni cláusulas que restrinjan el prepago de las obligaciones. Además de plantear las bases sobre las cuales las

entidades financieras, incluyendo las corporaciones de ahorro y vivienda que la ley convirtió a bancos, pueden realizar nuevas operaciones en unidad de valor real (UVR) y excepcionalmente en pesos, quedó aprobado un alivio a los deudores hipotecarios. Dicho alivio es equivalente a la diferencia desde 1993 entre el valor de la corrección monetaria y la UVR, definida como la variación mensual del índice de precios al consumidor, se aplica al saldo vigente al 31 de diciembre de 1999.

28. Se previó que el pago de dicho alivio, estimado en \$2.5 billones, se efectuaría mediante la entrega de Títulos de Tesorería (TES) a una plaza de 10 años con un rendimiento equivalente a $UVR + 5.5$. Para cubrir el costo de los TES, se estableció una inversión forzosa igual al 0.68% anual de los recursos para con el público captados por los establecimientos de crédito y otras entidades durante 6 años.
29. La segunda ley modifica por cinco años la legislación sobre el concordato, regulando las relaciones entre todos los acreedores de una sociedad para definir en el menor tiempo posible si esta es viable y las condiciones bajo las cuales debe operar para que lo sea. Las reestructuraciones efectuadas que se enmarquen dentro de la nueva normatividad deben contribuir sin lugar a dudas a recuperar la actividad productiva y por ende su capacidad de pago para hacer frente a sus obligaciones con el sector financiero.
30. El conjunto de medidas descritas forma un marco coherente para lograr en el menor tiempo posible un saneamiento real del sistema financiero y de sus deudores, alineadas sobre una serie de principios que se describen a continuación.

D. Los lineamientos generales de la política de saneamiento

31. Como se señaló, el diagnóstico fue que Colombia estaba enfrentando una situación que podía conducir a una crisis financiera sistémica si no se adoptaban rápidamente los correctivos necesarios. Para llegar a esta apreciación, se tomaron en cuenta las tendencias de la evolución presentada por los principales indicadores del sistema, que se estaban alejando cada vez más de niveles prudenciales: alto volumen de cartera

vencida y de activos improductivos, baja rentabilidad, concentración de las captaciones en instrumentos a corto plazo, caída en el valor de los activos, para citar solo los más relevantes.

32. Así mismo la velocidad creciente del deterioro, tanto de los deudores como de los intermediarios, hacía temer que los problemas no se restringieran a casos puntuales o subsectoriales del sistema financiero, sino que podían afectar al conjunto del sector si se producía una pérdida de confianza de los ahorradores en las instituciones, con el riesgo de contagiar entidades muy grandes.
33. Los costos de una crisis financiera son desafortunadamente bien conocidos gracias a la amplia experiencia a nivel internacional y no sólo se limitan a los cuantiosos recursos que demandan (generalmente superiores al 15% del PIB), sino que implican altos costos sociales al prolongar el ciclo de recesión económica, por cuanto un sistema financiero debilitado contrarresta cualquier esfuerzo de reactivación.
34. Frente a una situación de este tipo, se puede no reconocer en forma explícita que existe un riesgo sistémico, como por ejemplo lo hizo Japón, o hacer frente a la situación de la manera más oportuna posible. En la primera alternativa, es generalmente suficiente relajar las normas prudenciales de supervisión y las exigencias de provisiones para que los balances de los establecimientos de crédito muestren una situación artificialmente mejor, que obviamente no se puede sostener por mucho tiempo, pero permite posponer la adopción de medidas de saneamiento, confiando en que la recuperación económica diluya las pérdidas ocurridas pero no reveladas.
35. En la literatura sobre crisis bancarias, se llama la atención sobre los peligros que involucra ese tipo de "solución": la falta de transparencia de las cifras publicadas no permiten a las autoridades, ni a los ahorradores y a menudo ni a los accionistas y administradores conocer la verdadera situación patrimonial de las entidades. Adicionalmente, al no reconocer que existe un problema no se adoptan los correctivos necesarios y al contrario, se agudiza el riesgo moral de los administradores y los accionistas, que al buscar recuperar una rentabilidad perdida, pueden convertirse de "buenos banqueros a malos

- banqueros"¹¹, sobre todo en los casos en los cuales la totalidad del patrimonio se ha perdido. Por otra parte, cuando la crisis inevitablemente se declara, implicará mayores costos y exigirá acciones más drásticas que si se hubiera reconocido más oportunamente.
36. Colombia, con la experiencia de una crisis financiera a principios de los años 80, tomó la decisión explícita de presentar a la comunidad económica la gravedad de la situación y las medidas propuestas, basadas en siete principios básicos, aplicables tanto a la banca privada como a la pública.
37. El primer principio es que el Gobierno iba a intervenir para mantener la confianza del público en el sistema, pero que en ningún caso las pérdidas se socializarían. Con este criterio, el Estado oficializaría una entidad sólo para salvaguardar el dinero de los ahorradores o para evitar un hondo problema social; en los demás casos, la institución sería intervenida para liquidar. En ambas situaciones, los accionistas perderían su patrimonio.
38. Se adoptó como segundo principio que el costo del saneamiento debía ser compartido entre todos los agentes que intervienen en la intermediación: accionistas, ahorradores y gobierno, tanto por problemas de equidad y para evitar riesgos morales, como por la necesidad de repartir las erogaciones de tal forma de no crear un problema insoluble en algunos de los agentes.
39. Un tercer principio fue que las soluciones debían ser de fondo, para subsanar totalmente los problemas, aunque su aplicación fuera progresiva. Por este motivo se descartaron todas las soluciones de tipo "contable" o las que implicaban dar tratamientos más favorables, creando excepciones para las entidades en dificultades, aun si estas fueran públicas. Tampoco fueron retenidas las que minimizaran el esfuerzo de los accionistas privados y de las mismas instituciones para sanearse, tales como la compra de activos improductivos por parte del Estado.

11. Aristóbulo de Juan.

40. Un cuarto principio fue que la financiación de las medidas de saneamiento se enmarcaría en una clara ortodoxia monetaria y fiscal, manteniendo la separación del ámbito de intervención del Banco Central, encargado de suministrar liquidez al sistema, de la del Gobierno, responsable de resolver los problemas de solvencia de los intermediarios.
41. Un quinto principio fue asignar en todos los casos a los accionistas la responsabilidad de determinar la viabilidad de una institución tratándose de entidades públicas como privadas. La decisión de los propietarios de las instituciones se interpretó por su voluntad y capacidad de capitalizarlas.
42. Un sexto principio fue que cuando dichos accionistas mostraban su intención de capitalizar la entidad, el estado apoyaría el esfuerzo de los accionistas privados, aportando una porción de los recursos requeridos, dando un tratamiento uniforme a todas las instituciones. Para mayor transparencia, la metodología para la cuantificación de las inyecciones de capital fue ampliamente informada al público. Cuando los accionistas no se encontraran en la capacidad de aportar recursos propios, se analizaría cada caso para evaluar cuál de las alternativas permitía maximizar los beneficios sociales, incluyendo la externalidad de garantizar la estabilidad del sistema, minimizando los costos fiscales.
43. Finalmente como séptimo principio, se buscó que las medidas de alivios y apoyo adoptadas minimizaran los riesgos morales y no crearan una cultura de no pago por parte de los deudores.
44. Estos principios fueron elaborados en forma explícita por el Comité Financiero, creado en abril de 1999 por iniciativa del Ministro de Hacienda y conformado por éste, el Alto Comisionado para Asuntos Económicos, el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, el Gerente del Banco de la República, el Superintendente Bancario y el Director de FOGAFÍN para hacerle el seguimiento al sector en su conjunto y a las entidades consideradas individualmente, recomendar las políticas a seguir y analizar las medidas específicas que era conveniente adoptar, sin perjuicio por supuesto, de que posteriormente las directivas de las entidades responsables de implementar dichas

medidas se pronunciaran y definieran las características precisas de las mismas.

E. Las alternativas de medidas

45. La medida más drástica en presencia de una entidad deficiente consiste en cerrarla lo más rápidamente posible. Varios analistas académicos presentan a menudo esta solución como la óptima y la de menor costo, en particular en el caso de la banca pública.
46. Si la liquidación de la entidad ineficiente se efectúa devolviendo todos los recursos captados del público, se neutraliza la posibilidad de un riesgo sistémico, pero exige del Estado un gran volumen de fondos que deben ser movilizados en forma muy rápida. Por ejemplo, si se hubiera adoptado esta estrategia en lugar de intervenir para liquidar o para apoyar el saneamiento del sector privado, se hubiera tenido que reembolsar \$1.2 billones y \$6.7 billones respectivamente. Por su parte, la banca pública hubiera requerido más de 15.0 billones, para un total de \$23.9 billones, lo cual hubiera disparado el déficit fiscal a niveles insostenibles.
47. Para reducir el costo fiscal, o por lo menos diluirlo en el tiempo, la devolución de los ahorros puede efectuarse en títulos valores, lo cual equivale a una congelación de los depósitos por varios años. El reciente ejemplo de Ecuador muestra las consecuencias negativas de ese tipo de actitud, la cual además genera problemas sociales muy complejos al limitar el acceso de los recursos a los ahorradores.
48. También existe la posibilidad de limitar el reembolso al valor del seguro de depósitos hasta que se generen más recursos a través de la realización de los activos. Esta alternativa, donde se dejan jugar las fuerzas del mercado y en la cual los agentes asumen el costo de sus errores, es factible y deseable en caso de una entidad privada pequeña con un número reducido de ahorradores. En caso contrario, se corre el riesgo de generar una pérdida de confianza en todo el sistema, con retiros masivos de depósitos que podrían contagiar a todas las entidades y desestabilizar todo el sistema de pagos.

49. Si además se tratara de un banco oficial, la desconfianza no sólo sería frente al sistema financiero, sino que se extendería al Estado mismo y su capacidad de responder por sus obligaciones, lo que implicaría que el país quedaría totalmente marginado de la comunidad financiera internacional y crearía una desestabilización institucional de consecuencias desconocidas. Cuando además se están enfrentando los inicios de una crisis sistémica, donde uno de los recursos para evitar que se desencadene es la oficialización de algunas de las entidades privadas, no tendría ninguna justificación que el Estado respalde el ahorro que el público ha depositado en entidades de propiedad de particulares y no lo haga cuando las instituciones son de su propiedad.
50. Hasta el momento, se intervinieron las entidades en las cuales no eran claras las externalidades positivas de mantenerlas en el mercado con recursos del estado. En estos casos, se les ha devuelto a los ahorradores la porción cubierta por el seguro de depósitos. Esto fue el caso de los bancos Andino, Pacífico, Selfin, la Corporación Financiera del Pacífico, las compañías de financiamiento comercial Bermúdez y Valenzuela, Pacífico. Esto ha sido posible por cuanto los activos de estas entidades intervenidas en 1999, individualmente consideradas, representan un porcentaje marginal de los activos totales del sistema, tenían un número reducido de ahorradores y por lo tanto la posibilidad que se produjera un riesgo sistémico era mínima.
51. Otro tipo de medida es la fusión de una entidad en problemas con otra, generalmente perteneciente al mismo grupo. Este ha sido un mecanismo recurrentemente utilizado por el sector privado y público, para reducir costos y generar sinergias, con la expectativa de que la institución más sólida respalde patrimonialmente a la otra.
52. Para ser exitosa la fusión requiere que la entidad receptora tenga recursos suficientes para absorber las pérdidas, reveladas y no reveladas de la que se absorbe. Si se subestiman dichas pérdidas, es probable que el nuevo intermediario registre un deterioro acelerado y nuevas inyecciones de recursos, tal como lo demuestran los casos recientes de Bancafé y Coopdesarrollo, entre otros.

53. La cesión de activos y pasivos puede ser una alternativa más atractiva que la fusión, en particular cuando los problemas de una entidad son de tal magnitud que pueden dañar la absorbente. Al contrario, en el caso de la cesión, los riesgos son más controlados y las contingencias de menor cuantía. Esta solución se ha utilizado en el caso del Banco Agrario con la Caja Agraria, el BCH con Granahorrar, y en algunas entidades privadas de menor tamaño.
54. La venta de una entidad a unos inversionistas con recursos suficientes para capitalizarla es por supuesto un óptimo que en épocas de dificultades es muy complejo lograr. Ésta era la solución propuesta para Granahorrar antes de que los cambios en el entorno internacional condujeran a los inversionistas foráneos a retirar sus propuestas.
55. El desmonte progresivo y ordenado de las operaciones de una entidad es tal vez de las soluciones menos traumáticas, pero requiere para llevarse a cabo que el valor de los activos sea suficiente para devolver al público sus aportes y además que los períodos en los cuales éstos se puedan realizar coincidan con el perfil de vencimientos de los pasivos. Esta figura fue utilizada en el caso de la Corporación Financiera de Cundinamarca.
56. Cuando la decisión es mantener en marcha una entidad, es indispensable llevar a cabo un proceso de saneamiento, que consiste en reconocer la pérdida de valor de los activos improductivos. Esto se puede hacer mediante provisiones con o sin posterior castigo a través de la venta de los mismos. Los banqueros han planteado reiteradamente que sería conveniente que el Estado, a través del Banco Central o con recursos de presupuesto, adquiriera definitiva o temporalmente los activos improductivos, tal como se hizo en Chile en la crisis de los 80 y en México en la década de los 90. No obstante, se ha considerado que este mecanismo es poco efectivo y muy costoso, dado que transfiere las pérdidas del sector privado al público, sin resolver los problemas de fondo que dieron origen a la situación y por lo tanto no ha sido retenido. Sin embargo, las entidades privadas han hecho uso de este mecanismo, vendiendo activos improductivos a sus accionistas o a sus matrices.

57. En las estrategias retenidas, se ha considerado indispensable transferir los activos improductivos, debidamente provisionados fuera del sistema financiero, primero para que no exista el riesgo de que los mismos sean financiados con las captaciones del público y luego para que el esfuerzo de la administración del banco deje de concentrarse en manejar inmuebles y cartera irrecuperable.

Con esta separación "del banco bueno del banco malo", el valor del patrimonio que resulte de las provisiones, puede volverse negativo, reflejando así la sobreestimación del valor de los activos que antes se contabilizaba. Esta suma negativa corresponde al reconocimiento de una pérdida real de los accionistas, la cual no se recupera aun si posteriormente la entidad se lograra vender, sólo se reduce en la medida en que se pueda recuperar algún valor de los activos castigados.

58. En estos casos, el primer paso consiste en aportar fondos en cuantías suficientes para poner en cero el patrimonio y es siempre una responsabilidad de los accionistas, por cuanto corresponde a pérdidas antiguas que se están contabilizando y es uno de los principales motivos por los cuales la inyección de recursos en la banca pública ha sido cuantiosa. Después de ese proceso, naturalmente, se debe capitalizar la institución para que opere con el mínimo de solvencia requerido. En las líneas de capitalización de FOGAFÍN, el accionista debe aportar con recursos propios los fondos necesarios para que el patrimonio de la entidad vuelva a quedar positivo y FOGAFÍN le presta al inversionista una porción del capital requerido para que la solvencia se eleve al 10%.
59. Naturalmente, ese saneamiento debe ir acompañado de un estricto programa de ajuste cuyo cumplimiento es necesario verificar en forma permanente y rigurosa.
60. En el caso específico de la banca pública, se realizó un diagnóstico al cual contribuyó la Comisión de Racionalización del Estado, la Comisión de la Verdad, el Comité Financiero, llegando a la conclusión de que la presencia del Estado en la intermediación financiera genera un incremento en el riesgo moral, por cuanto ni los ahorradores ni los inversionistas requieren evaluar los riesgos, dado que existe implícitamente un seguro de depósito del 100%.

61. Por otra parte se detectó que hay una cultura de no pago de los deudores de las entidades del Estado más elevada, que se agrava por unos deficientes sistemas de cobro.
62. La primera medida de fondo fue la decisión de cerrar la Caja Agraria en junio de 1999, trasladando sus activos y pasivos a una nueva entidad, de menor tamaño, más eficiente y con mayor respaldo patrimonial: el Banco Agrario. Lo anterior implicó que el Estado tuvo que hacerse cargo de una serie de gastos causados de tiempo atrás y no reconocidos, tales como el pasivo pensional y la pérdida de valor de los activos de la Caja.
63. La segunda fase fue capitalizar con bonos de vigencias futuras al resto de entidades públicas, para después adoptar las medidas pertinentes de una salida ordenada del Estado, del Sistema Financiero.
64. En la tercera fase se iniciaron los procesos de saneamiento, evaluando en cada caso la alternativa más beneficiosa para el país y de menor costo, tomando en cuenta las características específicas de cada entidad. Dentro de este proceso, se autorizó la fusión de Uconal con el Banco del Estado y antes de finalizar el presente semestre, se procederá a transferir los activos productivos y sus correspondientes pasivos al Bancafé. Bancafé por su parte será saneado y puesta en venta al principio del próximo año. En caso de que no se presentaran inversionistas interesados, se procedería a vender los activos de la entidad. Durante el primer trimestre del año, se finalizó el traslado de los activos y pasivos del BCH a Granahorrar, el cual también será puesto en venta en el 2001. El IFI se dedicará exclusivamente a la intermediación de segundo piso a partir de mayo de 2000 y adelantará un estricto programa de ajuste para racionalizar sus operaciones.
65. En la cuarta fase que falta por desarrollar, se buscará crear un colector y diseñar los mecanismos que permitan poner en venta todos los activos castigados de la banca pública.
66. Por lo anterior, es evidente que el Estado se sometió al mismo tratamiento que estaba exigiendo a los agentes privados: responder por las operaciones realizadas por entidades que le pertenecen, racionalizar sus gastos y tomar decisiones de fondo para solucionar los problemas endémicos que sufrió la banca oficial de tiempo atrás.

III. ANÁLISIS INDIVIDUAL DE LA BANCA OFICIAL

A. BANCAFÉ

1. Los activos de Bancafé a marzo de 2000 alcanzaban \$5.1 billones y sus depósitos representaban el 5.9% del total de los establecimientos de crédito. Es el segundo banco en tamaño de activos del sector y uno de los más antiguos con 47 años de funcionamiento.
2. Se constituyó, por mandato legal¹² y el 82% de su propiedad estuvo en manos del Fondo Nacional del Café y 11.6% de la Federación Nacional de Cafeteros, agremiación que administra el Fondo Nacional del Café, hasta septiembre de 1999, cuando FOGAFÍN cumplió el orden de capitalización dada por la Superintendencia Bancaria, convirtiéndose en su principal accionista. El 3 de diciembre de 1998 se fusionó con la Corporación cafetera de Ahorro y Vivienda Concasa, después de adquirir la totalidad de la propiedad accionaria, de la cual ya poseía el 58.35%.

a. Situación de Bancafé antes de la fusión con Concasa

3. Al momento de analizarse la solicitud de fusión con Concasa, Bancafé tenía activos de \$3.7 billones (junio de 1998), al tiempo que sus pasivos ascendían a \$3.2 billones, con un patrimonio de \$504.7 mil millones. La entidad presentaba un nivel de rentabilidad aceptable hasta el año 1998, en el cual arrojó pérdidas de \$16.278.1 millones en los primeros seis meses. Su nivel de solvencia superaba el 11% y no presentaba problemas de liquidez.
4. El mayor rubro del activo (62.1%) estaba conformado por la cartera de créditos, principalmente comerciales, que pasó de \$1.7 billones en diciembre de 1996 a \$2.4 billones a noviembre de 1998. En ese período se observó un deterioro de la calidad de la cartera que pasó de 8.1% a 8.8%, no obstante unos importantes castigos de cartera en cada uno de los años: \$48.644 millones en 1997 y \$51.259 millones en 1998. De la cartera vencida, más de la mitad era improductiva, es decir no causaba intereses.

12. Decreto 2314 de 1953. Entidad vinculada al Ministerio de Agricultura.

5. La composición de la cartera sufrió una modificación durante los años considerados, bajando la participación de la cartera comercial y de consumo a favor de la hipotecaria. La cartera comercial, que predomina, se incrementó en un 29.39% entre diciembre de 1996 y noviembre de 1998, mientras que la vencida registraba un crecimiento del 71.17%. A pesar de lo anterior, el índice de cubrimiento se redujo pasando del 39.3% al 14.5%, como se aprecia en el cuadro a continuación:

Concepto	Dicbre./96	Novbre./98
Cartera Comercial Bruta	1.148.254	1.513.504
Cartera Comercial Vigente	1.081.815	1.399.798
Cartera Comercial Vencida	66.430	113.706
% de cartera comercial	68,2%	62,2%
Indicador de calidad cartera comercial	5,8%	7,5%
Indicador morosidad cartera comercial	3,1%	3,1%
Indicador cubrimiento cartera comercial	39,3%	14,5%
Cobertura de cartera comercial C.D.E.	44,1%	19,2%

6. Por su parte, la cartera de consumo vigente se incrementó en un 20.15% y la vencida registró también un crecimiento del 38.18%, nuevamente con una reducción en el índice de cobertura del 41.4% a 19.6%.
7. Bancafé empezó a registrar cartera hipotecaria tan sólo en el año 1998, cuando la adquirió de Concasa:

Concepto	Dicbre./96	Novbre./98
Cartera Consumo Bruta	536.470	657.136
Cartera Consumo Vigente	466.877	560.969
Cartera Consumo Vencida	69.593	96.167
% de Cartera Consumo	68,2%	62,2%
Indicador de calidad cartera consumo	31,8%	27,0%
Indicador morosidad cartera consumo	7,3%	6,3%
Indicador cubrimiento cartera consumo	41,4%	19,6%
Cobertura de cartera consumo C.D.E.	54,3%	28,9%

8. La relación entre activos y pasivos con costo entre diciembre de 1996 y noviembre de 1998 e deterioró al pasar de 119.5% a 108.06%. Por su parte el nivel de activos improductivos frente al

patrimonio neto pasó de 81.7% al 102.3%, todo lo cual impidió que se generaran ingresos operacionales suficientes para cubrir los costos. Al mes de noviembre de 1998 las pérdidas eran de \$64.714 millones. En este último período, el margen financiero bruto, apenas alcanzaba a cubrir los gastos administrativos, de los más elevados del sistema financiero, antes de depreciaciones, amortizaciones y provisiones.

9. El banco que tradicionalmente no había tenido problemas de liquidez, empezó a registrar una brecha negativa a partir de agosto de 1998.

b. Situación de Concasa antes de la fusión

10. A junio 30 de 1998, Concasa registraba unos activos de \$1.8 billones, pasivos por \$1.6 billones y un patrimonio de \$131.6 mil millones. Todos sus indicadores mostraban que la situación de la entidad se estaba deteriorando en forma acelerada: pérdidas acumuladas de \$497 millones y de \$15.490.4 millones en los primeros 6 meses de 1998, índices de cartera vencida muy elevados (14.3%), bajos niveles de provisiones (6%), activos improductivos equivalentes al 15.23% del total de los activos y 555.2% del patrimonio, activos productivos sobre pasivos con costo por debajo del 80%, severos y recurrentes problemas de liquidez, reducción del índice de solvencia al 9.1%, para señalar sólo los de mayor relevancia.
11. Antes de la fusión con Bancafé, se exigió hacer una reducción por \$10.149.6 millones en las valorizaciones de propiedades y equipo, así como una serie de provisiones: \$1.674.3 millones por concepto del impuesto de 1995; \$8.903.5 millones por ilícitos en Santa Marta; \$5.818.5 millones sobre créditos a constructor; \$20.025.0 millones para las partidas pendientes por conciliar y una reversión de \$442.6 millones por sobreestimación en la causación de la corrección monetaria sobre algunos créditos. La totalidad de estos ajustes fue contabilizada en los estados financieros del mes de septiembre de 1998.

**PRINCIPALES INDICADORES FINANCIEROS %
CONCASA**

INDICADORES	DICIEMBRE 1996		DICIEMBRE 1997		JUNIO 1998	
	Concasa	EECH priv.	Concasa	EECH priv.	Concasa	EECH priv.
Improductivos	5,83%	2,97%	8,32%	4,35%	10,71%	5,40%
Exposición patrimonial	79,63%	37,17%	116,07%	52,38%	144,16%	59,32%
Calidad de cartera	8,45%	5,36%	10,95%	7,16%	14,49%	8,50%
Provisiones / Cartera venc.	4,86%	9,73%	4,03%	11,20%	5,88%	10,92%
Solvencia	9,97	9,64	9,09	10,31	9,11	11,51
MFB	6,44%	7,69%	5,94%	6,91%	-0,26%	6,60%
Rentabilidad activo	0,93%	1,92%	0,36%	1,72%	-0,05%	1,17%
Eficiencia administrativa	5,45%	6,18%	5,96%	6,07%	0,51%	6,00%
Egresos / Ingresos	95,75%	88,97%	95,40%	86,55%	97,32%	87,75%

12. A pesar de la difícil situación de Concasa, antes reseñada, no se objetó la fusión por cuanto, en primer lugar Bancafé, como accionista mayoritario tenía la responsabilidad de su filial. Adicionalmente, en el proceso de fusión, el Banco efectuaría una capitalización de \$113.046 millones para adquirir el remanente de las acciones de Concasa (\$74.967 millones) y para atender las necesidades del giro normal de los negocios (\$38.079 millones) y la entidad fusionada cumplía con el nivel de solvencia requerido. Desde ese momento, se puso de manifiesto la preocupación del supervisor del riesgo potencial que representaba la entidad, en particular si el Fondo Nacional del Café no tenía la capacidad de inyectar los nuevos recursos que la entidad probablemente requeriría, recomendando su venta a un grupo con mayor capacidad financiera.

13. A raíz de la fusión, el deterioro de las entidades se aceleró. Las características propias de Bancafé, que a mediados de 1998 registraba problemas de ineficiencia, concentración de cartera de créditos, bajo cubrimiento de provisiones y un escaso nivel patrimonial, unidas al proceso de absorción de Concasa, tuvieron un impacto negativo adicional a sus ya deteriorados estados financieros, como se puede observar a continuación.

**PRINCIPALES INDICADORES FINANCIEROS %
BANCAFÉ**

INDICADORES	DICIEMBRE 1996		DICIEMBRE 1997		JUNIO 1998	
	Bancafé	Bancos priv.	Bancafé	Bancos priv.	Bancafé	Bancos priv.
Improductivos	2,00%	1,84%	1,97%	2,12%	2,47%	2,17%
Exposición patrimonial	13,32%	11,49%	13,69%	14,98%	18,02%	16,15%
Calidad de cartera	9,75%	8,63%	7,15%	6,92%	6,55%	7,52%
Provisiones / Cartera venc.	33,43%	39,05%	26,51%	41,82%	18,41%	44,37%
Solvencia	11,62	14,12	11,51	12,12	11,07	12,25
MFB	12,45%	11,44%	12,91%	10,25%	11,52%	10,49%
Rentabilidad activo	0,61%	2,02%	0,19%	1,34%	-0,39%	0,72%
Eficiencia administrativa	10,57%	8,84%	11,55%	8,97%	11,33%	9,30%
Egresos / Ingresos	87,87%	81,67%	87,34%	81,67%	88,83%	82,66%

14. Dada la situación de defecto patrimonial, el Banco propuso a la Superintendencia Bancaria llevar a cabo un plan de ajuste. El supervisor manifestó que era indispensable conocer las decisiones adoptadas por el Fondo Nacional del Café y el Gobierno Nacional en torno al futuro del Banco y solicitó que se definieran las estrategias de capitalización y reestructuración que la entidad requería.
15. Mientras se concretaban las propuestas de los accionistas, se impartieron unas instrucciones tendientes a evitar un empeoramiento de la situación financiera, económica y administrativa del banco para salvaguardar los intereses de los depositantes y preservar la estabilidad y confianza en el sistema financiero:
 - Limitar los desembolsos a un monto que no excediera el total de los recaudos de cartera efectuados en la semana inmediatamente anterior, prohibiendo utilizar captaciones del público para nuevas operaciones.
 - Exigir a la Junta Directiva, el Comité de Auditoría y los Administradores la implementación de controles previos y posteriores al otorgamiento de los préstamos.
 - Limitar las cuantías individuales desembolsadas y destinarlas a solicitantes con la mejor capacidad de pago, satisfactoria experiencia crediticia y, de manera secundaria, con las mayores y más seguras garantías.
 - Iniciar las acciones necesarias para reducir efectiva y gradualmente los gastos administrativos y operacionales, teniendo en cuenta el impacto de la integración de operaciones con Concasa.
 - Prohibición de abrir nuevas oficinas y de incurrir en gastos de publicidad, salvo los relacionados con contratos celebrados con anterioridad al 11 de febrero de 1999.
 - Llevar a cabo un plan concreto y eficaz de cobro de la cartera vencida y castigada y de venta de los bienes recibidos en dación de pago. En este punto si bien se logró recuperar \$58.300 millones por estos conceptos, superando la meta de \$22.000 millones, que se había fijado para junio de 1999, otros activos se fueron deteriorando, impidiendo que la situación global del banco se mejorara.
16. Durante 1998 se llevó a cabo visita de inspección de carácter especial para la evaluación de cartera de créditos, cuyo resultado fue la

constitución de provisiones por valor de \$30.160 millones, al corte del mes de diciembre de 1998. Entre los meses de marzo y junio de 1999, se practicó nuevamente visita de inspección de carácter general al banco, con los siguientes resultados:

CONCEPTO	MONTO
Provisiones por cartera de créditos	27.268
Provisión de inversiones en moneda legal	1.238
Provisión de inversiones en moneda extranjera	2.755
Reversión de valorizaciones de inversiones	708
Provisión bienes recibidos en pago	752
Reversión bienes recibidos en pago	717
Reclasificación de bienes recibidos en pago a cuentas por cobrar	338
Ajuste al gasto por concepto de cargos diferidos	396
Reclasificación contable de cargos diferidos	59

17. Para hacer frente al persistente deterioro, la Superintendencia ordenó una capitalización por un monto no inferior a \$600.000 millones, la cual se debía inicialmente cumplir el 30 de agosto de 1999, fecha que se prorrogó a solicitud del banco hasta el 30 de septiembre de 1999. Adicional a la capitalización se solicitó la adopción de todas las medidas necesarias que permitieran conjurar los desequilibrios estructurales del banco. En vista de la imposibilidad de los accionistas de aportar recursos a la entidad, FOGAFIN lo hizo, después de reducir el valor de las acciones existentes a un centavo.

18. La capitalización permitió recuperar niveles de solvencia adecuados.

PRINCIPALES INDICADORES FINANCIEROS % BANCAFÉ

INDICADORES	DICIEMBRE 1998		DICIEMBRE 1999		FEBRERO 2000	
	Bancafé	Bancos privados	Bancafé	Bancos privados	Bancafé	Bancos privados
Improductivos	6,78%	1,95%	10,82%	1,35%	13,18%	1,61%
Exposición patrimonial	112,55%	19,55%	97,62%	11,75%	124,68%	13,15%
Calidad de cartera	13,03%	9,49%	26,34%	7,61%	34,21%	7,99%
Provisiones / Cartera venc.	20,47%	60,09%	38,87%	59,19%	31,07%	58,34%
Solvencia	3,97	10,56	13,61	10,97	13,03	11,18
MFB	10,06%	8,86%	7,99%	7,72%	7,41%	7,65%
Rentabilidad activo	- 7,78%	- 2,25%	- 10,69%	- 3,26%	- 10,55%	- 3,11%
Eficiencia administrativa	13,89%	8,75%	10,94%	7,85%	10,83%	7,81%
Egresos / Ingresos	105,28%	87,39%	103,20%	86,96%	103,86%	85,99%

19. Sin embargo, como todavía no se han castigado los activos provisionados, los activos improductivos netos, como proporción del activo, continuaron creciendo de 6.78% en diciembre de 1998, a 10.82% a diciembre de 1999 y 13.18% a febrero de 2000. La exposición patrimonial por su parte también presenta un notable aumento que la ha ubicado desde 1998 a niveles superiores al 100%, mientras que el conjunto de bancos privados no ha superado el 20% y los índices de cartera vencida pasaron de 13.03% en diciembre de 1998 para luego superar 20% en 1999 y 37.2% en marzo de 2000.
20. El cubrimiento de la cartera vencida, ha presentado desde 1998 un incremento importante, situándose en niveles del 33.2%, en el presente año, aunque sigue por debajo del promedio del sistema.
21. El margen financiero bruto de Bancafé se redujo de manera sustancial y no alcanza a cubrir los costos operativos antes de provisión de la entidad, debido en parte a sus problemas de liquidez que obligan al banco a pagar consistentemente costos elevados por unos recursos altamente inestables. Con la capitalización de FOGAFÍN este margen mejoró ligeramente.
22. La entidad se caracteriza por tener unos costos laborales y administrativos de los más altos del sistema, debido a que su estructura quedó sobredimensionada respecto del volumen de sus operaciones en nómina y número de oficinas. Así mismo las convenciones laborales que tiene firmadas con sus trabajadores le han generado erogaciones excesivas frente a sus ingresos. Es así como el cálculo actuarial del pasivo pensional del banco para finales de 1998 alcanzaba los \$300 mil millones (el 61% del patrimonio). Estos gastos no se han logrado recortar rápidamente debido a deficiencias tecnológicas que lo obligaron a contratar temporales para suplir las fallas de las diferentes plataformas que han tratado de utilizar.
23. Como consecuencia de todo lo anterior, las pérdidas de Bancafé ascendieron a \$293.892 millones al finalizar 1998, \$538.766 millones a diciembre de 1999 y van en \$51.900 millones para el primer trimestre del año.

24. De otra parte, Bancafé afronta un problema estructural consistente en el desbalance entre colocaciones y captaciones, que ha generado un deterioro en el margen operacional por incremento de costos y también un aumento del desfase de maduración de activos y pasivos.
25. Entre enero y noviembre de 1999 la entidad comenzó sistemáticamente a perder depósitos, reduciéndose su saldo en cerca de \$827 mil millones, acentuándose de esta manera el desfase señalado entre captaciones y colocaciones.
26. Otro factor que explica el deterioro de Bancafé lo constituye la inversión del orden de \$5.080 millones, que el banco tenía en la Corporación Financiera de Occidente, que tuvo que provisionarse en su totalidad, dado que la corporación se encontraba en proceso de liquidación voluntaria.
27. Adicionalmente, Bancafé desde el segundo semestre de 1998 ha venido soportando las necesidades de liquidez de la Corporación, lo cual a su vez ha agravado los problemas propios del banco en esta materia, lo que llevó a la institución a presentar recurrentemente defectos de encajes, haciéndose acreedor a multas por valor de \$3.420 millones entre 1998 y 1999.

c. Actuaciones de FOGAFÍN y perspectivas futuras del Banco

28. Hasta la fecha FOGAFIN ha realizado una capitalización de \$600 millones en Bancafé cuando después de evaluar alternativas, los accionistas mayoritarios manifestaron que no se encontraban en condiciones de cumplir la orden de capitalización impartida por la Superintendencia Bancaria. No obstante lo anterior, adquirieron \$100.000 millones de bonos obligatoriamente convertibles en acciones en un plazo de 7 años o al momento de decidirse la privatización de la entidad.
29. Simultáneamente, se contrató a MCKinsey & Co para reestructurar administrativamente el banco y con el propósito de separar el "banco malo del bueno". El primero manejaría los activos improductivos que resulten del proceso de saneamiento por un valor estimado en \$1.3 billones. El banco bueno por su parte recortaría sus gastos de operación para hacer viable su operatividad, reduciendo su nómina de 7.070

empleados en 2.000 personas en el 2000 y 1.000 en el 2001 y cerrando 100 de sus 370 oficinas.

30. Se tiene prevista una capitalización adicional de \$930 millones que deberían ser aportados durante el presente semestre, para que se pueda efectuar la operación de saneamiento.
31. Así mismo, esta aprobó un cesión de activos y pasivos de Banestado a Bancafé entre abril 30 y junio 30 del presente año. De acuerdo con la información reportada por banestado, los activos, pasivos y patrimonio que pasarán a Bancafé serán:

(MILES DE MILLONES DE \$)

ACTIVO		PASIVO Y PATRIMONIO	
Disponible	52,0	Depósitos	714,9
Inversiones	769,0	Repos e interbancarios	95,5
Cartera	148,2	Crédito bancos	57,7
Otros	11,2	Otros	80,2
		Patrimonio	32,1
Total	980,4	Total	980,4

Fuente: Oficina de Planeación de Banestado

32. Con base en lo anterior, el traslado de cartera por \$148.2 mil millones y de depósitos por \$714.9 mil millones a Bancafé aliviará la brecha entre colocaciones y captaciones de esta entidad, al totalizarse un monto de cartera cercano a \$3.5 billones y de depósitos a \$3.7 billones. No obstante, este hecho no resuelve del todo sus problemas de liquidez, los cuales sólo se solucionarán en la medida que pueda vender los bonos recibidos de FOGAFÍN, los cuales ya se empezaron a subastar pero en cantidades todavía marginales.
33. Con el aporte total de capital de \$1.5 billones, más de \$238.000 millones que el Gobierno asumirá directamente por concepto de pasivos pensionales, así como las eventuales diferencias que se presenten entre el valor de los activos y pasivos transferidos pro el Banco del Estado, se garantizaran \$3.7 billones de pasivos con el público y \$1.4 billones de otros pasivos.

B. INSTITUTO DE FOMENTO INDUSTRIAL - IFI

34. A marzo de 2000, los activos del IFI ascienden a \$2.6 billones, su patrimonio a \$336.717 millones y arroja una pérdida de \$18.357 millones durante el primer trimestre del año, después de haber cerrado con un resultado negativo de \$199.543 millones en 1999 y \$49.872 millones en 1998.
35. Hasta el año de 1997, el Instituto venía registrando utilidades, tendencia que se modificó a partir del año 1998 como consecuencia de una pérdida progresiva de rentabilidad, en sus inversiones y su operación crediticia.
36. La actividad de inversionista en empresas del sector real, que el IFI desarrolló como corporación financiera, lo llevó a comprometer cuantiosos recursos de capital en proyectos de muy bajo rendimiento y de larga maduración, entre los cuales pueden citarse Acerías Paz del Río, Álcalis de Colombia, Propal y Concesión Salinas, dentro de los más significativos. Los problemas recurrentes de estas sociedades han afectado el Instituto a través de la desvalorización de las inversiones y la necesidad de provisionar los créditos complementarios otorgados.
37. En materia de crédito, el Instituto ha sido una herramienta financiera frecuentemente utilizada para entregar créditos de fomento, que si bien siguen los lineamientos trazados pro el Gobierno Nacional, no siempre le permiten obtener un margen de intermediación acorde con sus gastos financieros y administrativos. Es así como su participación en programas de reconstrucción y ayuda en las zonas de desastre, mediante la irrigación de créditos subsidiados a los damnificados, se convierten en un cartera de difícil recuperación.
38. Una parte de los recursos del IFI se canaliza a la pequeña y mediana empresa y a los sectores microempresarial y cooperativo, mediante el mecanismo de redescuento, en cuyo caso, el riesgo del Instituto es que se quiebre un intermediario financiero. Cuando esto ha sucedido, el IFI ha recibido la cartera redescontada para su administración directa. Cuando esta cartera estaba representada

en créditos a microempresarios, el IFI la transfirió a su filial Finamérica.

39. Adicionalmente, el costo promedio de los recursos de fondeo del Instituto se incrementó sustancialmente a partir del año 1997, con lo cual sus gastos financieros aumentaron en porcentajes superiores a los ingresos financieros, con una incidencia desfavorable en los resultados.
40. La intermediación de recursos en moneda extranjera ha sido otra fuente importante de pérdidas, por cuanto el IFI asume una gran parte del riesgo cambiario.
41. Como consecuencia de la reducción de la rentabilidad de la intermediación financiera y el bajo rendimiento de las inversiones, la participación del patrimonio del IFI dentro del total de activos se ha reducido de 48.1% en 1990 a 15.9% en 1999. Esta situación se ha agravado debido al elevado nivel de pérdidas registradas a partir del año 1998.
42. No obstante lo anterior, el IFI siempre ha mantenido un nivel de solvencia superior al mínimo legal requerido. Pero la entidad empezó a presentar problemas de liquidez durante el año 1999, que fueron agravados por los requerimientos de fondos que demandaron las filiales del Instituto: IFI Leasing y Finamérica. La adquisición de esta compañía resultó de la capitalización de la deuda que la compañía de financiamiento comercial Finansol no pudo pagarle al IFI.
43. Por otra parte, el 3 de septiembre de 1997, FOGAFÍN otorgó al IFI un préstamo de \$18.729 millones a tres años con un costo de 6% efectivo anual, para que adquiriera la propiedad de la Financiera Leasing Colvalores, la cual de otra forma hubiera tenido que ser intervenida para liquidar. Esta operación le originó al Instituto la obligación de castigar activos por valor de \$7.368 millones durante el año 1999.
44. En mayo de 1999, FOGAFÍN solicitó al IFI estudiar la viabilidad de convertir en "cascarón" de Colvalores, que el IFI tenía la intención de liquidar para apoyar la reestructuración de la Caja

Agraria. Es así como en junio de 1999, Colvalores se convirtió en el Banco de Desarrollo Empresarial, posteriormente denominado Banco Agrario.

45. En julio de 1999, se expidió el decreto 1164 por medio del cual se determinaba la fusión de los bancos de segundo piso, IFI, FEN, Findeter, Fonade y se contrató la Unión Temporal de MCKinsey, Inverlink y Durán, Acero y Osorio para contribuir al estudio del proceso de fusión en todas sus partes. Al declararse inexecutable el artículo 120 de la ley 489 de 1998, que invocaba el decreto, la fusión no se pudo concretar. Sin embargo, dentro del proceso realizado y como resultado de una visita de inspección por parte de la Superintendencia bancaria, se comprobó que el IFI requería de provisiones adicionales. En consecuencia, las provisiones pasaron de \$43.450 millones en junio de 1999 a \$134.570 millones en octubre del mismo año.
46. En agosto de 1999, FOGAFÍN capitalizó al IFI para que este apoyara el proceso de reestructuración de empresas productivas. En diciembre de 1999, el caso de IFI fue analizado en el Conpes, llegando a la conclusión de que el Instituto requería de \$300.000 millones adicionales para sanear sus estados financieros y convertirse totalmente en una entidad de segundo piso para otorgar financiación a través del mecanismo de redescuento. También se le exigió analizar cuidadosamente sus operaciones y emprender un estricto plan de ajuste que asegurara su viabilidad de la entidad.
47. En abril la Asamblea de Accionistas y la Junta Directiva del IFI aprobaron llevar a cabo un saneamiento consistente en efectuar provisiones adicionales en \$269.812 millones, castigar activos improductivos por \$453.049 millones, reducir el capital pagado para absorber las pérdidas acumuladas y luego capitalizar \$300.000 millones que serán aportados por FOGAFIN.
48. Con estos movimientos, el patrimonio de la entidad de \$336.717 millones quedaría reducido a \$79.885.1 millones después del saneamiento, quedando en \$380.363.2 millones con la entrada de los nuevos recursos de capital.

C. DE LA CAJA AGRARIA AL BANCO AGRARIO

a. Antecedentes

49. Desde el principio de la década de los 90, la Caja Agraria presentó problemas recurrentes cada vez de mayor gravedad, arrojando pérdidas constantes con excepción de los años 1996 y 1997, de tal magnitud que el patrimonio de la entidad fue siempre negativo, con excepción de los años 1990 y 1993, así:

CIFRAS EN MILLONES DE PESOS)

FECHA	RESULTADOS	PATRIMONIO
1990	- 15.685	48.770
1991	- 29.732	- 2.311
1992	- 59.767	- 37.994
1993	- 24.794	28.248
1994	- 102.119	- 17.353
1995	- 100.179	- 125.233
1996	47.199	- 82.122
1997	11.220	- 80.410
1998	- 252.302	- 362.856
Junio 1999	- 139.725	- 516.574

50. No obstante la gravedad de las cifras anteriores, no existía seguridad acerca de las mismas, dado que aún a la fecha, los balances desde 1996 no han sido aprobados.
51. Para subsanar esta debilidad patrimonial la Caja recibió por parte del Gobierno entre 1992 y octubre de 1998 capitalizaciones \$272.000 millones, de los cuales \$131.817 millones fueron en efectivo, \$51.418 millones corresponden a capitalizaciones de multas y \$89.740 millones a un aporte de un bono de Bancoldex. Adicionalmente, FOGAFÍN le otorgó capital garantía el 14 de agosto de 1996 por un monto de \$150.000 millones, cifra que se elevó a partir del 12 de mayo de 1998 hasta alcanzar \$250.000 millones en noviembre de ese año.
52. Las elevadas pérdidas se deben a una alta carga administrativa y a deficiencias en el otorgamiento y cobro de los créditos.

53. La nómina de 8.200 funcionarios y un número similar de personas pensionadas le ocasionó a la Caja una pesada carga prestacional, muy superior a la del resto del sistema. El cálculo actuarial de las obligaciones pensionales fue estimado en \$980.000 millones en diciembre de 1998, creciendo a una tasa promedio anual del 30%. En virtud de la Ley 69 de 1993, el Gobierno emitió unos pagarés para atender dichos pasivos por valor de \$114.780 millones correspondientes a los años 1993 (\$49.843 millones), 1994 (\$16.809 millones) y 1995 (\$48.128 millones), recursos que fueron transferidos al Fondo Especial de Pensiones administrado por el Consorcio Pensagro, quien está atendiendo el pago de las mesadas de pensionados de la Caja Agraria.
54. A lo anterior se adiciona el hecho que la Caja contaba con más de 800 oficinas a nivel nacional, algunas de las cuales se ubicaban en zonas donde la situación de orden público no permitía cobrar adecuadamente la cartera y donde se produjeron numerosos asaltos en los que no solamente se perdió dinero, sino la totalidad de la oficina.
55. Aun en el periodo de expansión y buenos resultados del sistema, la cartera vencida de la Caja se ubicó en niveles muy altos: 15.3% en 1990, 23% en 1991, 23.3% en 1992, 20.7% en 1993, 17.4% en 1994, y 20% en 1995, mostrando claramente una cultura de no pago por parte de los clientes de la Caja y la incapacidad de esta de cobrar los recursos prestados.
56. Es cierto que la Caja tuvo que desarrollar numerosos programas sociales y de refinanciamientos de deudas¹³ que explican en parte esta situación, al quedar impagados la casi totalidad de los exitosos créditos así otorgados.
57. El atraso tecnológico, la baja calidad de los equipos de computación y del sistema de información, así como deficientes sistemas de control interno, no permitían tener información oportuna y veraz sobre la verdadera situación de la entidad, ni siquiera para sus administradores.

13. Ley 341/1993 para refinanciar las deudas del sector cafetero extendida a algodón, soya, maíz, ñame, tabaco negro, trigo, cebada, maracuyá, arroz, cacao, yuca y plátano; Ley 101/1993 perdonando los intereses moratorios y reestructurando las deudas a 10 años con 3 de gracia; Decreto 670/1994 dando un plan de alivio a las deudas vencidas al 30 de junio de 1994 de los pequeños productores agropecuarios; Ley 302/1996 creando el Fondo de Solidaridad Agropecuario para apoyar y para dar alivio total o parcial de las deudas de los pequeños productores agropecuarios y pesqueros; Ley 223/1995 de Alivio Cafetero; Plan Nacional de desarrollo Alternativo Plante; damnificados del nevado del Muñiz y del Río Páez m entre otros.

58. Con el fin de intentar resolver estos problemas endémicos, el Gobierno Nacional, la Caja Agraria, la Superintendencia Bancaria y FOGAFÍN suscribieron periódicamente convenios de desempeño, que fueron frecuentemente modificados o incumplidos.
59. No obstante lo anterior, en este período, la Caja registró un crecimiento de sus depósitos hasta el tercer trimestre de 1997, que le permitió aumentar de manera importante sus colocaciones de cartera, agravando de manera notoria la situación al año siguiente.
60. Por otro lado, dado que el crecimiento excesivo de la cartera siguió por cerca de 6 meses después de que los depósitos se estancaron en septiembre de 1997, la Caja Agraria se vio obligada a cubrir el flujo de caja negativo resultante de este comportamiento con captaciones costosas de corto plazo, como lo son los interbancarios, repos pasivos y servicios bancarios de recaudo.

b. La liquidación de la Caja y la creación del Banco Agrario

61. La situación de la Caja Agraria a junio de 1998 era preocupante, como puede verse en el cuadro a continuación, por la estructura elevada de gastos, el alto nivel de cartera vencida y el deterioro patrimonial por las pérdidas acumuladas, generando un comportamiento inestable tanto en el balance como el estado de pérdidas y ganancias, con niveles de exposición al riesgo en aumento.

**PRINCIPALES INDICADORES FINANCIEROS %
CAJA AGRARIA**

INDICADORES	DICIEMBRE 1996		DICIEMBRE 1997		JUNIO 1998	
	C.Agraria	Bancos privados	C.Agraria	Bancos privados	C.Agraria	Bancos privados
Improductivos	6,21%	1,84%	5,03%	2,12%	4,98%	2,17%
Exposición patrimonial	103,22%	11,49%	131,07%	14,98%	513,77%	16,15%
Calidad de cartera	25,75%	8,63%	16,82%	6,92%	22,06%	7,52%
Provisiones / Cartera venc.	39,01%	39,05%	34,65%	41,82%	38,29%	44,37%
Solvencia	N/A	14,12	N/A	12,12	N/A	12,25
MFB	9,36%	11,44%	8,16%	10,25%	8,06%	10,49%
Rentabilidad activo	2,76%	2,02	0,48%	1,34%	- 2,16%	0,72%
Eficiencia administrativa	12,60%	8,84%	11,94%	8,97%	12,09%	9,30%
Egresos / Ingresos	94,90%	81,67%	78,65%	81,67%	78,45%	82,66%

62. Entre junio de 1998 y junio de 1999, la Caja Agraria siguió mostrando deterioro importante en todos sus indicadores y su nivel de cartera improductiva alcanzó 37.1%.

**PRINCIPALES INDICADORES FINANCIEROS
CAJA AGRARIA Y BANAGRARIO**

INDICADORES	Diciembre/98		Junio/99		Diciembre/99		Febrero/2000	
	C. Agraria	Bcos. priv.	C. Agraria	Bcos. priv.	C. Agraria	Bcos. priv.	C. Agraria	Bcos. priv.
Improductivos	5,44%	1,95%	11,87%	4,16%	1,43%	1,35%	1,44%	1,61%
Exposición patrimonial	-116,64%	19,55%	-86,23%	44,62%	21,57%	11,75%	21,15%	13,15%
Calidad de cartera	28,90%	9,49%	97,09%	12,11%	11,26%	7,61%	12,80%	7,99%
Provisiones / Cartera venc.	42,53%	60,09%	38,54%	54,08%	19,63%	59,19%	20,16%	58,34%
Solvencia	N/A	10,56	N/A	10,98	8,77	10,97	9,10	11,18
MFB	7,21%	8,86%	5,38%	7,90%	-0,72%	7,72%	-0,36%	7,65%
Rentabilidad activo	-9,95%	-2,25	-11,78%	-3,41%	-1,65%	-3,26%	1,43%	-3,11%
Eficiencia administrativa	11,68%	8,75%	11,39%	8,52%	6,32%	7,85%	6,07%	7,81%
Egresos / Ingresos	94,64%	87,39%	97,40%	89,00%	77,66%	86,96%	77,86%	85,99%

63. Para solucionar de raíz el problema, el Gobierno Nacional tomó la decisión de liquidar la Caja Agraria, para lo cual expidió el decreto 1065 de junio de 1999. Sin embargo se consideró necesario continuar otorgando créditos a los pequeños agricultores que el sistema privado no atiende adecuadamente, así como operar el sistema de pagos en zonas apartadas del país. Para eso, el 24 de junio de 1999 se aprobó la conversión de la Financiera Leasing Colvalores Compañía de Financiamiento Comercial en Banco Comercial, constituyéndose en el Banco Agrario de Colombia, Banagrario.
64. El nuevo banco fue capitalizado en \$150.000 millones por FOGAFÍN y recibió los activos productivos de la Caja Agraria y la mayor parte de sus pasivos. La diferencia entre activos y pasivos se constituyó en una cuenta por cobrar al Gobierno por el equivalente a \$1.2 billones.
65. En noviembre de 1999, la H. Corte Constitucional declaró inexecutable el decreto 1065. Dentro de este contexto, la Superintendencia Bancaria expidió la resolución 1726 en la cual se adopta la decisión de tomar posesión de la Caja para liquidarla.

c. Evolución del Banco Agrario

66. No obstante haber recibido sólo la cartera considerada productiva de la Caja, el nuevo banco sufrió un deterioro de su cartera en los primeros

meses de funcionamiento, pero su comportamiento reciente permitió vislumbrar una tendencia a la mejoría; mientras la cartera bruta se ha mantenido virtualmente constante, el monto de cartera vencida ha disminuido un poco frente a los valores más altos observados durante noviembre de 1999, situándose en 12.8% en febrero del 2000. En términos de riesgo, la situación se estabilizó después de la separación de la cartera improductiva y la productiva (ver gráfico 1.1). A marzo de 2000, Banagrario reportó activos por \$3.3 billones, equivalente al 4.13% de los activos del sistema financiero. Por su parte, los depósitos son el 3.84% de los depósitos del sistema.

67. Banagrario heredó el problema de liquidez de la Caja Agraria; aunque ahora la cartera que maneja el primero es pequeña en relación con sus exigibilidades, la diferencia no implicó flujo positivo de caja sino una cuenta por cobrar a su favor. En diciembre la Superintendencia Bancaria ordenó suspender la causación sobre esta cuenta hasta tanto no se regularizaba la situación fiscal de la misma. Mediante decreto 255 de febrero de 2000, el Gobierno Nacional reconoce la obligación de pagar esa cuenta y se compromete a pagar intereses sobre el saldo de la misma.
68. De esta forma, el Banagrario comenzó a depender, al igual que lo haría la Caja Agraria, de los recursos de corto plazo para su fondeo (interbancarios y repos pasivos, servicios bancarios de recaudo y CDATs); en promedio, la utilización de este tipo de recursos desde su creación ha sido cercano a los \$250 mil millones. Aunque las tasas de captación en comparación al mercado han disminuido un poco, todavía el Banagrario capta, tanto a la vista como a plazos, por encima del promedio de bancos.
69. En esta operación, FOGAFÍN aportó \$150.000 millones de capital para el Banagrario y el Gobierno tiene que asumir los costos de la liquidación de la Caja Agraria estimados en \$2.7 billones, de los cuales \$1.3 billones corresponden al pasivo pensional.

D. BANCO DEL ESTADO

70. A marzo de 2000, Banestado, entidad de tamaño mediano dentro del sector bancario, alcanzó a tener activos por \$1.4 billones y depósitos que representaban el 1.69% del total de los establecimientos de crédito.

71. Por decisión gubernamental, Banestado en agosto de 1999 comenzó el proceso de absorción del Banco Uconal S.A., operación que culminó en diciembre de ese mismo año. El Banco Uconal, como se verá más adelante era una entidad de tamaño pequeño (\$450 mil millones de activos) que adquirió la Corporación Financiera de Desarrollo en agosto de 1997 (entregada como bien en dación en pago por la Caja Popular Cooperativa) y la posterior cesión de activos y pasivos de Latincorp a este banco a finales del mismo año.

a. El Banco Uconal

72. El banco Uconal era un banco de naturaleza cooperativa que nació en diciembre de 1991 como resultado de la conversión de un organismo de grado superior de carácter financiero.

73. A partir de 1996 Uconal presentó un mayor deterioro de sus activos, con el consecuente efecto sobre la rentabilidad. En efecto, mientras en diciembre de 1996 los activos improductivos representaban el 2% de los activos y la rentabilidad de activos llegaba al 1.16%, a junio de 1998 dichos improductivos representaban el 9.49% y la rentabilidad ya era negativa.

PRINCIPALES INDICADORES FINANCIEROS % BANCO UCONAL

INDICADORES	DICIEMBRE 1996		DICIEMBRE 1997		JUNIO 1998	
	B. Uconal	Bancos privados	B. Uconal	Bancos privados	B. Uconal	Bancos privados
Improductivos	2,00%	1,84%	6,98%	2,12%	9,49%	2,17%
Exposición patrimonial	12,14%	11,49%	46,27%	14,98%	63,59%	16,15%
Calidad de cartera	6,83%	8,63%	9,70%	6,92%	12,76%	7,52%
Provisiones / Cartera venc.	16,46%	39,05%	23,20%	41,82%	23,69%	44,37%
Solvencia	12,13	14,12	9,97	12,12	11,43	12,25
MFB	8,93%	11,44%	8,16%	10,25%	5,24%	10,49%
Rentabilidad activo	1,16%	2,02%	0,10%	1,34%	-3,81%	0,72%
Eficiencia administrativa	8,20%	8,84%	7,78%	8,97%	8,08%	9,30%
Egresos / Ingresos	90,75%	81,67%	90,51%	81,67%	102,27%	82,66%

74. En efecto, durante el último trimestre de 1997 el Banco empezó a arrojar pérdidas por \$10.908 millones, primero por el gran deterioro de las inversiones efectuadas por el Banco en las Corporaciones Financieras U.C.N. (antes denominada Latincorp) y, particularmente, Corfidesarrollo desde el segundo semestre de 1997.

75. Adicionalmente, la calidad de su cartera, fundamentalmente la desembolsada al sector cooperativo, hizo necesaria la constitución de mayores provisiones. Sus propias necesidades de liquidez se vieron aumentadas por el requerimiento de recursos para cancelar los bonos recibidos por una cesión de activos y pasivos de la Corporación Financiera de Desarrollo y la crisis del sistema cooperativo colombiano, al cual el Banco Uconal le había suministrado liquidez.
76. En mayo de 1998, el Banco adquirió un conjunto de compromisos con la Superintendencia tendientes a su saneamiento patrimonial entre los cuales se destacaban: la movilización de activos improductivos, la consolidación de la cuenta capital dueño y señor, el crecimiento de los aportes sociales provenientes de personas jurídicas, la búsqueda de socio estratégico, la recuperación de cartera, la racionalización de gastos e inversiones, el desarrollo de campañas publicitarias en medios de comunicación masiva, la cesión gradual de activos y pasivos a U.C.N. Corporación Financiera, la obtención del apoyo transitorio de liquidez por parte del Banco de la República y FOGAFÍN.
77. En este contexto, el 21 de mayo de 1998, se celebró con FOGAFÍN un contrato de venta de cartera por valor de \$65.000 millones con pacto de recompra en un plazo de seis meses, suma posteriormente elevada a \$110.000 millones.
78. En junio de 1998, el Banco Uconal y U.C.N. Corporación Financiera solicitaron la autorización para llevar a cabo la conversión de la corporación en establecimiento bancario, instrumento mediante el cual se facilitará la vinculación de nuevos accionistas, dado que la estructura cooperativa del banco no facilitaba su capitalización. Para ello se elevaba el capital autorizado de \$15.000 millones a \$101.000 millones y se emitirán nuevas acciones que serían suscritas por el Banco Uconal, dueño en ese momento del 94.79% de la Corporación y Audifinco, propietario del 2.77% de la misma. El nuevo banco recibiría de Uconal la totalidad de sus activos, pasivos y contratos productivos, cesión que se perfeccionó el 31 de agosto de 1998.
79. En julio de 1998 se realizó la fusión con la Corporación Financiera UCN y el Banco se transforma en sociedad anónima. Para ese año, la situación financiera con la agudización de los problemas en las cooperativas.

80. No obstante lo anterior, se empezó a configurar una pérdida de confianza del público que se tradujo en el continuo retiro de depósitos, que acentuaba aún más los problemas de liquidez mencionados, razón por la cual FOGAFÍN primero amplió las compras de cartera hasta \$270.000 millones y luego resolvió otorgarle un capital garantía hasta por la suma de \$130.000 millones, quedando entonces oficializada la entidad.
81. El 14 de diciembre de 1998 la Junta Directiva del FOGAFÍN y la del Banco Uconal resolvieron desmontarlo formando paquetes de activos para ser comercializados, dividiendo los pasivos en cuatro grandes grupos (pasivos para con el público, de redescuento, con bancos y obligaciones financieras en moneda legal y pasivos con bancos corresponsales), para ir reduciéndolos paulatinamente. También se estableció un cronograma de cierre de oficinas por etapas.
82. Sin embargo, sólo se obtuvo oferta de compra del Banco Coopdesarrollo, la cual no fue considerada procedente por parte de la Junta Directiva del banco, en razón a que dicha oferta contempló un descuento superior al 80%. Mientras se analizaban las alternativas, el deterioro del banco se aceleraba, ocasionando cuantiosas pérdidas que lo llevaron a causal de disolución.

**PRINCIPALES INDICADORES FINANCIEROS %
BANCO UCONAL S. A.**

INDICADORES	DICIEMBRE 1998		JUNIO 1999	
	BancoUconal	Bancos privados	BancoUconal	Bancos privados
Improductivos	14,58%	1,95%	29,60%	4,16%
Exposición patrimonial	2.466,81%	19,55%	1.439,03%	44,62%
Calidad de cartera	35,18%	9,49%	58,33%	12,11%
Provisiones / Cartera venc.	46,16%	60,09%	67,29%	54,08%
Solvencia	0,00	10,56	0,33	10,98
MFB	- 3,67%	8,86%	7,73%	7,90%
Rentabilidad activo	- 47,57%	- 2,25%	- 21,10%	- 3,41%
Eficiencia administrativa	11,30%	8,75%	21,63%	8,52%
Egresos / Ingresos	155,62%	87,39%	139,37%	89,00%

83. En marzo de 1999, FOGAFÍN adquirió el 95% de las acciones del Banco Uconal y entre agosto y diciembre se procedió a la absorción de la entidad por parte de Banestado.

b. Banestado

84. El Banco del Estado mostró desde diciembre de 1996 un deterioro en sus indicadores y una brecha de liquidez negativa. Frente a esa situación, la Superintendencia Bancaria solicitó un plan de ajuste y una capitalización por \$25.000 millones, que el Banco acreditó con capital garantía que computó para el período comprendido entre julio de 1997 y noviembre de 1997, cuando se venció el plazo de este primer plan de ajuste.
85. Un segundo plan de ajuste arrancó en noviembre de 1997 y se extendió hasta el 1 de noviembre de 1998, en el cual se hizo hincapié en la necesidad de una capitalización adicional en efectivo de \$25.000 millones para preservar la relación mínima de solvencia. Como respuesta a esta petición, en diciembre de 1997 el Banco fue capitalizado en \$100 millones y posteriormente, en febrero de 1998, se le inyectaron \$24.900 millones, con lo cual se reemplazó el capital garantía que le había otorgado FOGAFÍN y que se mantenía hasta entonces. En agosto de 1998, la Superintendencia recomendó una capitalización adicional de \$60.000 millones.
86. A junio de 1998 la generación interna de recursos era nula y el nivel de improductivos era el doble del registrado por el sector bancario privado. Al mismo tiempo el margen financiero era menor que la proporción de gastos laborales y administrativos y las pérdidas representaban el 0.88% del activo.

**PRINCIPALES INDICADORES FINANCIEROS %
BANCO DEL ESTADO**

INDICADORES	DICIEMBRE 1996		DICIEMBRE 1997		JUNIO 1998	
	B. Estado	Bancos privados	B. Estado	Bancos privados	B. Estado	Bancos privados
Improductivos	1,51%	1,84%	3,99%	2,12%	4,00%	2,17%
Exposición patrimonial	14,14%	11,49%	33,10%	14,98%	34,32%	16,15%
Calidad de cartera	13,17%	8,63%	9,12%	6,92%	10,60%	7,52%
Provisiones / Cartera venc.	66,35%	39,05%	73,89%	41,82%	71,59%	44,37%
Solvencia	8,51	14,12	10,04	12,12	9,02	12,25
MFB	10,71%	11,44%	9,51%	10,25%	8,27%	10,49%
Rentabilidad activo	- 4,62%	2,02%	0,03%	1,34%	- 0,88%	0,72%
Eficiencia administrativa	9,96%	8,84%	8,99%	8,97%	8,49%	9,30%
Egresos / Ingresos	91,15%	81,67%	86,45%	81,67%	88,71%	82,66%

87. Un factor importante en el deterioro del Banco a esa fecha fue la ejecución de programas de microempresas en años anteriores, que

conllevó a una deficiente asignación de recursos, repercutiendo en un aumento ostensible de activos improductivos y un incremento de los costos de operación.

88. Como resultado de una inspección adelantada en noviembre de 1998, la Superintendencia ordenó provisiones adicionales por un valor total de \$62.089,4 millones y la reversión de valorizaciones de inversiones y propiedades y equipo en cuantía de \$16.323 millones, ajustes que quedaron contabilizados en los balances de diciembre 31 de 1998.
89. Luego, en febrero de 1999, la Superintendencia Bancaria impuso un nuevo plan de ajuste al Banco a raíz de haber caído a cero la relación de solvencia en diciembre de 1998. Se limitaron los desembolsos al 70% de los recaudos, se exigió un control de los gastos administrativos y de personal y un seguimiento a la labor de recuperación de activos improductivos como cartera y bienes recibidos en pago, mientras se definían las medidas correctivas de fondo. El plan culminó en junio de 1999, cuando la relación mínima de solvencia se recuperó gracias a un aporte de capital garantía de \$330.000 millones por parte de FOGAFÍN, con miras a la posterior fusión con el Banco Uconal.
90. En junio 29 de 1999, se expidió el Decreto 1167 que dispuso la fusión de la entidad, la cual debía quedar formalizada a más tardar el 31 de agosto de 1999. Posteriormente, al quedar declarado inexecutable el decreto 1167, la fusión fue ordenada por la Superintendencia.
91. FOGAFÍN inyectó \$820.000 millones a la entidad fusionada entre agosto y septiembre de 1999 y \$410.000 millones adicionales en el último trimestre del año.

D. Situación reciente

92. La capitalización y saneamiento de Banestado han permitido mejorar los indicadores de riesgo, solvencia y liquidez de la entidad. No obstante, la rentabilidad anual de activos continúa negativa, debido en parte, a la falta de un ajuste en el nivel de gastos acorde con el nuevo nivel de activos y a la estructura de costos. A marzo de 2000, Banestado presentó utilidades por \$6.445 millones, básicamente provenientes de la recuperación de activos castigados.

**PRINCIPALES INDICADORES FINANCIEROS %
BANCO DEL ESTADO**

INDICADORES	DICIEMBRE 1998		DICIEMBRE 1999		FEBRERO 2000	
	B. Estado	Bancos privados	B. Estado	Bancos privados	B. Estado	Bancos privados
Improductivos	- 6,42%	1,95%	- 0,33%	1,35%	0,18%	1,61%
Exposición patrimonial	0,00%	19,55%	- 3,60%	11,75%	1,74%	13,15%
Calidad de cartera	13,65%	9,49%	17,58%	7,61%	19,23%	7,99%
Provisiones / Cartera venc	173,48%	60,09%	64,29%	59,19%	58,42%	58,34%
Solvencia	0,00	10,56	18,30	10,97	17,70	11,18
MFB	7,08%	8,86%	- 3,49%	7,72%	5,89%	7,65%
Rentabilidad activo	- 18,03%	- 2,25%	- 70,05%	- 3,26%	- 63,74%	- 3,11%
Eficiencia administrativa	9,52%	8,75%	12,98%	7,85%	12,18%	7,81%
Egresos / Ingresos	100,66%	87,39%	141,03%	86,96%	141,09%	85,99%

93. La caída del indicador de calidad en agosto de 1999 se debió al programa de saneamiento de Banestado y del Banco Uconal, en proceso de fusión, al crear un patrimonio autónomo y trasladar allí su cartera vencida. La Superintendencia Bancaria, no obstante, ordenó reversar la operación, retomando a partir de noviembre los niveles de improductivos registrados en el primer semestre de 1999.
94. Finalmente, aun después del saneamiento, Banestado registró un indicador de cartera vencida en niveles cercanos al 20%, lo que continúa, comparándose desfavorablemente con el sector privado de bancos (con niveles de 8%).
95. Como ya se señaló en el acápite de Bancafé, se tiene prevista una cesión de activos y pasivos al Bancafé, quedándose el Banestado con los activos improductivos.

E. BANCO CENTRAL HIPOTECARIO Y GRANAHORRAR

96. El Banco Central Hipotecario, creado mediante el Decreto 711 de 1932, se constituyó en una sociedad de economía mixta vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Desde principios de 1994, su principal accionista fue el Instituto de los Seguros Sociales con una participación del 83.36%, seguido por la Caja de Previsión del mismo Banco, cuya participación era del 4.06%.
97. El 5 de febrero del 2000, el BCH cedió sus activos productivos y pasivos principalmente a Granahorrar y una mínima parte a Bancafé, terminando así un largo episodio de deterioro de la entidad.

a. BCH

98. En los años de 1991 y 1997 a 1999 la entidad ha incumplido con la relación de solvencia, siendo nula al mes de junio de 1999, ya que su patrimonio técnico era negativo. Deterioros de la cartera de créditos por deficiencias tanto en su otorgamiento como en su labor de recaudo, dieron origen a la constitución de provisiones de cartera entre diciembre de 1994 y junio de 1999 en cuantía de \$716.050 millones.
99. Los bienes recibidos en pago crecieron de manera drástica para el período diciembre de 1994 y junio de 1999, al pasar de \$14.969.3 a \$156.574.2 millones, lo cual originó la constitución de provisiones por \$55.381 millones y costos por la administración de los mismos de \$10.413.2 millones.
100. Esta situación puede atribuirse a la agresiva estrategia de compra de cartera hipotecaria en 1997 que llevo a cabo el BCH, que luego se tradujo en un deterioro notorio de su calidad y le ocasionó severos problemas de liquidez que fueron "solucionados" mediante la captación de recursos del público a tasas fijas (entre el 39 y el 41%) y a plazos de un año y año y medio, lo cual afectó en forma negativa el margen financiero una vez las tasas de interés disminuyeron.
101. La compra de hipotecas, si bien incidió en un crecimiento acelerado de la entidad en 1997, no solucionó los problemas que afrontaba, que consistían en un nivel elevado de activos improductivos y un reducido margen financiero, los cuales se situaron en 9.01% y 5.83% a junio de 1998, respectivamente. A pesar de ello, la rentabilidad del activo aún era positiva (1.58%) y superior al promedio de las entidades especializadas en crédito hipotecario (EECH) privadas (1.17%).

INDICADORES	DICIEMBRE 1996		DICIEMBRE 1997		JUNIO 1998	
	BCH	EECH privadas	BCH	EECH privadas	BCH	EECH privadas
Improductivos	5,07%	2,97%	5,95%	4,35%	9,10%	5,40%
Exposición patrimonial	64,62%	37,17%	79,70%	52,38%	111,00%	59,32%
Calidad de cartera	10,28%	5,36%	15,54%	7,16%	17,31%	8,50%
Provisiones / Cartera venc.	9,17%	9,73%	12,15%	11,20%	10,28%	10,92%
Solvencia	8,98	9,64	10,40	10,31	9,09	11,51
MFB	6,92%	7,69%	7,10%	6,91%	5,83%	6,60%
Rentabilidad activo	0,58%	1,92%	2,64%	1,72%	1,58%	1,17%
Eficiencia administrativa	5,60%	6,18%	7,18%	6,07%	6,29%	6,00%
Egresos / Ingresos	94,18%	88,97%	98,86%	86,55%	97,07%	87,75%

INDICADORES	Diciembre/98		Junio/99		Diciembre/99		Febrero/2000	
	BCH	EECH priv.	BCH	EECH priv.	BCH	EECH priv.	BCH	EECH priv.
Improductivos	11,78%	6,90%	26,38%	10,65%	25,34%	13,02%	N/A	12,22%
Exposición patrimonial	-523,36%	82,64%	-685,78%	123,18%	468,33%	180,77%	N/A	153,19%
Calidad de cartera	24,80%	11,02%	38,52%	14,15%	43,52%	16,65%	N/A	17,00%
Provisiones / Cartera venc.	27,23%	14,57%	15,31%	12,70%	20,36%	12,72%	N/A	14,68%
Solvencia	4,61	10,86	0,00	10,82	8,04	9,39	N/A	9,78
MFB	4,47%	5,85%	1,35%	5,84%	-0,33%	6,47%	N/A	6,83%
Rentabilidad activo	-10,35%	-0,20	-20,62%	-0,32%	-8,97%	-0,60%	N/A	-0,42%
Eficiencia administrativa	5,19%	5,70%	6,24%	5,66%	6,53%	6,08%	N/A	6,25%
Egresos / Ingresos	97,40%	91,53%	114,47%	91,98%	112,74%	88,84%	N/A	86,41%

102. El patrimonio durante gran parte de 1999 fue negativo, afectado por las pérdidas acumuladas que se generaron por el acelerado deterioro en la calidad de la cartera de créditos, lo que redujo significativamente el margen financiero hasta situarse en -0.33% frente a 6.47% del sistema de entidades de crédito hipotecario en diciembre de ese año. A ello se unió el alto costo financiero en la consecución de recursos, el menoscabo de su eficiencia y las elevadas provisiones.
103. En estas circunstancias, hasta el mes de agosto de 1999 la relación de solvencia fue de cero; ya para el mes de septiembre se ubicó en el 8.8%, gracias a la inyección de capital por \$547 mil millones efectuada por FOGAFÍN para enervar la causal de disolución. Durante el año 2000 recibió \$708 mil millones adicionales, para un total de \$1.26 billones, quedando pendiente \$330.000 millones por capitalizar.
104. De otro lado, desde abril de 1999 se comenzó a observar una recomposición de pasivos estables (CDT y cuentas de ahorro) hacia interbancarios y Repos. En efecto, mientras que la utilización de recursos de muy corto plazo significó un promedio para 1998 del 4.3% de los depósitos, a diciembre de 1999, este fue del 22.5%. A partir de agosto de ese año la entidad empieza a financiar el crecimiento de la cartera con operaciones Repos con el Banco Central, respaldados en buena parte con bonos del FOGAFÍN. Para subsanar parcialmente los problemas de liquidez, el BCH realizó durante el primer semestre de 1999 una venta de cartera por \$350.000 millones.
105. El 5 de febrero del 2000, el BCH cedió aproximadamente \$1.4 billones en activos y \$1.8 billones de pasivos a Granahorrar, cancelando la diferencia (\$400.000 millones) con bonos del FOGAFÍN, dando así cumplimiento a la decisión adoptada por la Junta Directiva de

FOGAFÍN el 13 de septiembre de 1999. También durante ese mes cedió sus disminuidos depósitos en cuenta corriente, que no superaban los \$100 mil millones, a Bancafé.

106. De esta manera, la entidad cedió todas sus captaciones, quedando inhabilitada para captar y colocar, conservándolos con activos improductivos y títulos de FOGAFÍN y FINAGRO, que están fondeados con recursos de muy corto plazo representados principalmente por Repos con el Banco de la República.

107. Los activos de crédito registraron una tendencia ascendente en el lapso comprendido entre los años 1991 y 1998, con un crecimiento promedio del 26.4%.

b. Granahorrar

108. A febrero de 2000, Granahorrar reporta activos por poco más de \$4 billones, equivalente al 5.26% de los activos del sistema financiero. Sus depósitos son el 6.26% de los depósitos del sistema.

109. Granahorrar mostró un comportamiento promedio desde 1995, al compararlo con las otras entidades privadas especializadas en crédito hipotecario, con un leve deterioro relativo durante el segundo semestre de 1997. En términos de eficiencia, rentabilidad del activo y relación de solvencia, Granahorrar se mantuvo igual o mejor que el promedio de las EECH privadas hasta junio de 1998.

PRINCIPALES INDICADORES FINANCIEROS % GRANAHORRAR

INDICADORES	DICIEMBRE 1996		DICIEMBRE 1997		JUNIO 1998	
	Granahorrar	EECH privadas	Granahorrar	EECH privadas	Granahorrar	EECH privadas
Improductivos	3.31%	2,97%	5,48%	4,35%	7,67%	5,68%
Exposición patrimonial	41,07%	37,17%	60,39%	52,38%	74,59%	59,32%
Calidad de cartera	5,60%	5,36%	7,34%	7,16%	8,46%	8,50%
Provisiones / Cartera venc.	6,39%	9,73%	13,21%	11,20%	14,13%	10,92%
Solvencia	10,48	9,64	12,12	10,31	10,79	11,51
MFB	6,50%	7,69%	7,07%	6,91%	6,25%	6,60%
Rentabilidad activo	1,33%	1,92%	2,28%	1,72%	1,45%	0,77%
Eficiencia administrativa	1,92%	6,18%	4,99%	6,07%	5,09%	6,00%
Egresos / Ingresos	92,67%	88,97%	88,83%	86,55%	91,70%	87,75%

110. Sin embargo, tuvo un problema muy particular de liquidez, causado por una salida de depósitos de más de \$500 mil millones en total, desde comienzos de 1998, en un episodio de desconfianza del público, originado en el hecho de que se hicieron públicas las discrepancias que existían entre accionistas, por lo que fue forzado a acudir al mercado de interbancarios y de repos.
111. En este episodio de falta de liquidez, Granahorrar acudió a cupos del Banco de la República y de FOGAFÍN, quien le realizó compras de cartera hasta por una suma de \$400.000 millones.
112. Fue oficializada en octubre 3 de 1998, cuando no pudo cumplir con el compromiso de reembolsar las facilidades obtenidas.
113. Desde entonces su cartera vencida frente a la cartera total se triplicó, su eficiencia se empeoró y el margen financiero bruto cayó significativamente. Esto cambió en febrero del 2000 cuando recibió la cesión de activos, pasivos y contratos del BCH.

PRINCIPALES INDICADORES FINANCIEROS GRANAHORRAR

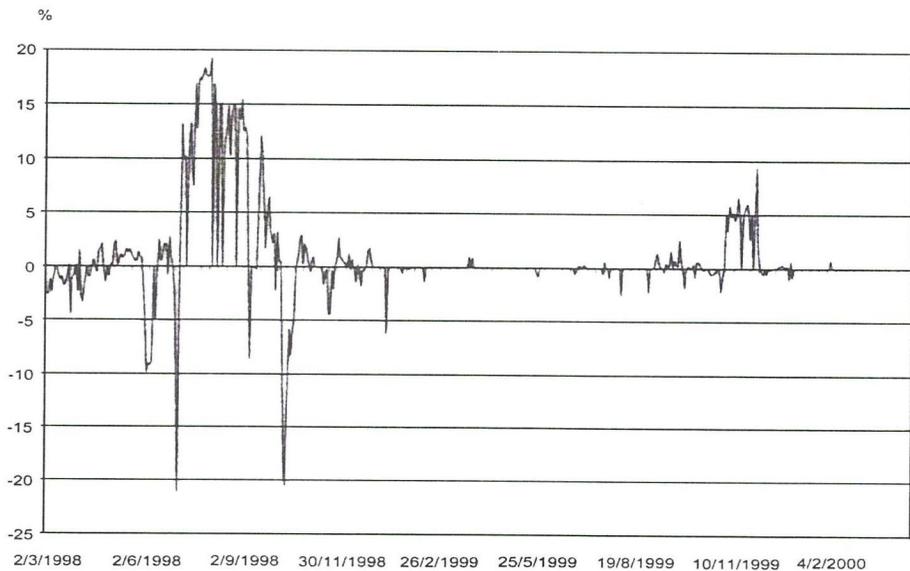
INDICADORES	Diciembre/98		Junio/99		Diciembre/99		Febrero/2000	
	Granahor.	EECH priv.	Granahor.	EECH priv.	Granahor.	EECH priv.	Granahor.	EECH priv.
Improductivos	12,71%	6,90%	13,80%	10,65%	22,53%	13,02%	14,22%	12,22%
Exposición patrimonial	132,72%	82,64%	152,35%	123,18%	283,09%	180,77%	341,40%	153,19%
Calidad de cartera	22,06%	11,02%	19,33%	14,15%	29,48%	16,55%	19,88%	17,00%
Provisiones / Cartera venc.	20,00%	14,57%	20,96%	12,70%	17,96%	12,72%	19,67%	14,68%
Solvencia	11,51	10,86	10,62	10,82	10,25	9,39	18,53	9,78
MFB	3,98%	5,85%	2,49%	5,84%	2,47%	6,47%	4,92%	6,83%
Rentabilidad activo	- 13,36%	- 0,20%	-16,53%	- 0,32%	-3,49%	- 0,60%	- 2,79%	- 0,42%
Eficiencia administrativa	5,61%	5,70%	6,32%	5,66%	5,79%	6,08%	5,23%	6,25%
Egresos / Ingresos	100,26%	91,53%	106,51%	91,98%	108,23%	88,84%	104,40%	86,41%

114. La oficialización tuvo implicaciones importantes para Granahorrar, ya que existía una diferencia entre el valor de la cartera y el pasivo con el Banco de la República y el FOGAFÍN, que tenían en propiedad cartera equivalente a aproximadamente el 134% de los recursos prestados. Esta diferencia se causó como pérdida, causando una caída en el indicador de rentabilidad del activo por cerca de 10 puntos.

115. El patrimonio de Granahorrar muestra varios períodos de deterioro desde su oficialización. Como es de esperarse, las pérdidas en el momento de la oficialización y las observadas desde entonces tuvieron un efecto importante sobre el patrimonio de Granahorrar. Los bonos recibidos de FOGAFÍN implicaron un aumento de su patrimonio, particularmente en enero del 2000. Sin embargo, dado que no se ha llevado a cabo el saneamiento del balance, los indicadores de riesgo seguían siendo muy altos hasta que recibió los activos y pasivos del BCH.
116. Granahorrar tiene problemas de estructura financiera (composición de activos y pasivos) que se traducen en problemas de liquidez, aunque fue capaz, después de su oficialización, de recuperar paulatinamente sus depósitos, y empezar a colocar cartera nueva y no está pagando una prima de riesgo al mercado.

Diferencia con relación a la mediana de la tasa interbancaria pasiva

GRANAHORRAR



117. La capitalización hasta ahora efectuada en Granahorrar es de \$272.000 millones quedando pendientes \$328.000 millones por realizar. Una vez saneada la entidad gracias a esas capitalizaciones, será ofrecida en venta.

F. FINANCIERA FES

118. La situación de la Fundación FES venía presentando altos niveles de riesgo reflejados en unos indicadores de activos improductivos y exposición patrimonial que prácticamente doblaban los de las CFC, aun cuando su margen financiero, por el contrario, era superior al del agregado, antes de 1998. En parte, la función social que venía cumpliendo la entidad desde años atrás (inclusive antes de su conversión de fundación a CFC) repercutió ostensiblemente en su actividad financiera, especialmente en su eficiencia, que hasta 1998 fue desfavorable en relación con el total de las compañías. Todo esto afectó sensiblemente los resultados del P y G, obteniendo una rentabilidad del activo negativa (-0.22%) desde mediados de ese año.

119. La situación de deterioro patrimonial y los crecientes problemas de liquidez de la entidad, conllevaron a que recibiera una orden de capitalización por parte de la Superintendencia Bancaria por un monto de \$45.000 millones. Con el fin de facilitar el cumplimiento de esa orden, se hizo necesario ceder los activos y pasivos a una sociedad anónima de carácter financiero: la CFC Corona. Ésta posteriormente cambió su razón social en primera instancia a Financiera Estelar y luego a Financiera FES.

120. La entidad fue oficializada cuando FOGAFÍN aportó los \$45.000 millones de capital que los accionistas no pudieron capitalizar. En este caso, las consideraciones que se tuvieron en cuenta fueron el número de ahorradores que tenía la entidad y el papel social que desempeñaba. Con esa capitalización FOGAFÍN quedó con el 92.57% de la propiedad mientras que el resto le pertenece a la Fundación FES. Adicionalmente, se presentó una diferencia contable entre activos y pasivos recibidos por la Financiera FES del orden de \$33.000 millones, que fue registrada como una cuenta por pagar a la Fundación FES. Actualmente, se está llevando a cabo un proceso de arbitraje

para definir el monto exacto de la cuenta y la forma como se efectuará la devolución a la Fundación. Se prevé que la Financiera requerirá de \$90.000 millones para llevar a cabo su saneamiento.

INDICADORES	Diciembre/96		Diciembre/97		Junio/98		Diciembre/98	
	FES	CFC priv.	FES	CFC priv.	FES	CFC priv.	FES	CFC priv.
Improductivos	8,48%	4,99%	9,29%	4,93%	11,83%	5,63%	12,00%	6,40%
Exposición patrimonial	64,82%	35,73%	66,52%	29,66%	88,28%	35,69%	112,79%	40,98%
Calidad de cartera	17,23%	14,85%	15,01%	12,16%	18,64%	15,01%	16,52%	17,02%
Provisiones / Cartera venc.	16,84%	16,99%	21,84%	21,81%	18,57%	19,27%	12,55%	17,57%
Solvencia	10,85	14,81	12,10	17,15	11,54	15,87	9,32	16,91
MFB	8,62%	10,10%	11,04%	9,14%	9,87%	8,55%	6,81%	7,92%
Rentabilidad activo	0,62%	0,33%	1,06%	0,51%	-0,22%	0,24%	-4,40%	-1,18%
Eficiencia administrativa	7,13%	5,61%	7,41%	5,22%	7,14%	5,01%	8,11%	6,26%
Egresos / Ingresos	97,43%	91,68%	93,94%	86,59%	92,91%	84,16%	104,69%	90,34%

121. La rentabilidad anual del activo a febrero de 2000 fue negativa (10.56%) en razón de las pérdidas anualizadas registradas por la entidad, que a febrero ascendían a \$5.051 millones. Esto se deriva básicamente de su estrecho margen financiero, el cual se situó en 2.34% frente a 9.87% registrado por el total de las Compañías de Financiamiento Comercial privadas, el que a su vez se ha reducido como consecuencia de los preocupantes niveles a los que llegaron los activos improductivos.

INDICADORES	JUNIO 1999		DICIEMBRE 1999		FEBRERO 2000	
	Financiera FES	CFC privadas	Financiera FES	CFC privadas	Financiera FES	CFC privadas
Improductivos	15,59%	9,66%	16,62%	7,42%	14,55%	6,93%
Exposición patrimonial	190,99%	52,58%	213,74%	40,77%	223,29%	37,93%
Calidad de cartera	21,73%	18,28%	24,80%	15,79%	24,42%	16,09%
Provisiones / Cartera venc.	23,38%	22,02%	48,84%	32,79%	54,56%	35,19%
Solvencia	7,13	18,24	9,00	19,39	7,67	20,19
MFB	2,48%	5,76%	6,89%	9,95%	2,34%	9,87%
Rentabilidad activo	-3,31%	-1,85%	-10,95%	-6,20%	-10,56%	-5,35%
Eficiencia administrativa	4,08%	5,72%	7,05%	11,03%	7,19%	11,57%
Egresos / Ingresos	112,06%	91,67%	99,01%	91,16%	89,88%	89,95%

122. Por su parte, los gastos administrativos y laborales a febrero de 2000 representaron el 3.87% de los activos promedios, porcentaje inferior al sector de las CFC privadas (6.29%).

IV. CONCLUSIONES. PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO

1. El conjunto de medidas adoptadas en un contexto tan difícil como el descrito empezó a mostrar su impacto al finalizar el segundo semestre de 1999. Desafortunadamente, mientras dicho impacto se producía, la recesión económica se profundizó repercutiendo negativamente sobre el desenvolvimiento del sector real y financiero.
2. En consecuencia, se tuvo que intervenir para liquidar 4 bancos (Andino, Pacífico, Selfín y Caja Agraria), una corporación financiera (Corfipacífico) y cuatro compañías de financiamiento comercial (Pacífico, Bermúdez y Valenzuela, Financiera Desarrollo y Leasing Selfin) entre mayo y julio de 1999. También se oficializó la Compañía de Financiamiento Comercial FES en junio del mismo año.
3. No obstante lo anterior, se garantizó la confianza del público en el sistema y se logró, sin excesivos traumatismos, que el sector financiero saneara \$6,3 billones de activos hasta el primer trimestre del año. Se espera que el proceso de saneamiento se siga dando durante el resto del año, alcanzando una cifra cercana a los \$10.0 billones.
4. Naturalmente, el Estado, como garante del ahorro del público contribuyó en apoyar dicho sinceramiento de los balances. De hecho, una parte importante del mismo le tocó asumirlo como propietario de entidades que se habían vuelto desde tiempo atrás ineficientes y generadoras de un alto riesgo moral, favoreciendo una cultura de no pago del todo indeseable.
5. Sin embargo, gracias a estas medidas, se logró modificar la tendencia de comportamiento de las principales variables del sistema, primero estabilizando su nivel y luego registrando síntomas inequívocos de mejoramiento. Es así como el indicador de cartera vencida, después de llegar a un máximo de 16.1% en noviembre de 1999, se encuentra al finalizar el mes de marzo de 2000 en 12.2%. La razón entre provisiones y cartera vencida se elevó a niveles que se consideran

más prudentes (35.5%) y la solvencia del sistema se mejoró pasando de 11.8% en diciembre de 1999 a 12.89% en marzo de 2000.

6. El nivel de activos improductivos se empezó a reducir y las entidades dejan de mostrar pérdidas en los mismos volúmenes que en 1999: \$20.475 millones en marzo 2000 frente a -\$413.960 millones en el primer trimestre de este año.
7. Lo anterior se pudo lograr manteniendo rigurosos principios de equidad en términos de repartición de costos, una absoluta ortodoxia en materia monetaria y de supervisión bancaria.
8. Se han tomado decisiones de fondo, mucho tiempo pospuestas por su alto costo, pero que sin lugar a dudas llevarán a que el sector financiero salga fortalecido de la crisis, con menos entidades más sólidas patrimonial y administrativamente. Así mismo, a largo plazo, también será evidente los beneficios de las medidas adoptadas en términos de un equilibrio fiscal que dejará de ser perturbado por recurrentes y crecientes solicitudes de enjugar pérdidas de la intermediación financiera.

BIBLIOGRAFÍA

AMIEVA, Juan y URRIZA, Bernardo, Crisis Bancarias: Causas, Costos, Duración, Efectos y Opciones de Política (CEPAL, Santiago de Chile, 2000).

ANIF, El Sistema UPAC R.I.P.- Memoria de sus Beneficios y Problemas, publicado en CARTA FINANCIERA, diciembre 1999, páginas 38 a 52.

ANIF, Fusiones & Adquisiciones Bancarias y el Balance de FOGAFÍN, publicado en INFORME SEMANAL N° 875 (abril 9 de 2007).

ARBELÁEZ, María Angélica y otros (Compiladores), CRISIS FINANCIERA Y RESPUESTAS DE POLÍTICA (Fedesarrollo- Alfaomega, Bogotá, D.C., 2002).

BANCO DE LA REPÚBLICA, Informes de la Junta Directiva al Congreso de la República (Banco de la República, Bogotá, D.C., varios años).

BANCO DE LA REPÚBLICA, PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS 1923-1992 (Banco de la República, Bogotá, D.C., 1992).
CABALLERO, Carlos y URRUTIA, Miguel, HISTORIA DEL SECTOR FINANCIERO COLOMBIANO EN EL SIGLO XX- ENSAYOS SOBRE SU DESARROLLO Y SUS CRISIS (Asobancaria- Editorial Norma, Bogotá, D.C., 2006).

CARSTENS, Agustín, y otros, Cómo Evitar la Crisis Bancaria en América Latina- Los organismos de supervisión deben ser independientes, publicado en FINANZAS Y DESARROLLO, septiembre de 2004, páginas 30 a 33.

CLAVIJO, Sergio, Banca Central y Coordinación Macroeconómica (Bogotá, D.C., 2000).

CORREA, Patricia, Reflexiones sobre la Coyuntura Financiera (Banco de la República, Bogotá, D.C., 1999).

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, LA CRISIS FINANCIERA Y LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL (DNP, Bogotá, D.C., 2000).

FOGAFÍN, Informe de Gestión 1999 (Bogotá, D.C., 1999).

FOGAFÍN, Resumen Operaciones de Apoyo al Sistema Financiero 1998 a 2004 con corte a diciembre de 2004 (Bogotá, D.C., s.f.).

GONZÁLEZ, César, y otros, Banca Pública: ¿Fin de la Historia?, publicado en ECONOMÍA COLOMBIANA Nos. 304-305, páginas 30 a 43.

JARAMILLO, Alberto, y otros, SECTOR BANCARIO Y COYUNTURA ECONÓMICA- EL CASO COLOMBIANO 1990-2000 (Universidad Eafit, Medellín, 2002).

MARTÍNEZ, Néstor Humberto, CÁTEDRA DE DERECHO BANCARIO COLOMBIANO, 2ª edición (Editorial Legis, Bogotá, D.C., 2004).

MILLÁN, Henio, Las Causas de la Crisis Financiera en México, publicado en ECONOMÍA, SOCIEDAD Y TERRITORIO, vol. II, N° 5, páginas 25 a 66.

NÚÑEZ, Antonio José (Editor), REFORMAS ECONÓMICAS ADMINISTRACIÓN GAVIRIA 5 vols. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, D.C., 1994).

ORDÓÑEZ, Sara, La Superintendencia Bancaria en la Crisis de los Noventa (Superintendencia Bancaria, Bogotá, 2003).

PINZÓN, Jorge y CARRILLO, Fernando, SECTOR FINANCIERO Y DELINCUENCIA ECONÓMICA (Editorial Temis, Bogotá, D.C., 1985).

PIÑEROS, Hernán, La crisis financiera de los noventa: sus costos y recuperaciones (Banco de la República, Bogotá, D.C., 2005).

RESTREPO, Juan Camilo, DOCUMENTOS PRESENTADOS A LA COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES- TEMA: BANCO DEL PACÍFICO- BOGOTÁ, 22 DE AGOSTO DE 2001

SUPERINTENDENCIA BANCARIA, EL SECTOR FINANCIERO 1980-1990 (Superintendencia Bancaria, Bogotá, D.C., 1990).

SUPERINTENDENCIA BANCARIA, Estados Financieros (varios períodos).

Esta obra se terminó de imprimir
por la Biblioteca Jurídica Díké
el 18 de abril del año 2008