

**ESTADO ACTUAL DE ENTIDADES FINANCIERAS EN LIQUIDACIÓN Y  
CÁLCULO DEL COSTO NETO DE LAS LIQUIDACIONES**

*Elaboró<sup>1</sup>:*

*Mercedes Hernández Campos*

*Luz Patricia Gallo López*

*William Zuleta Araújo*

*Fecha: diciembre 17 de 2007*

*Ubicación: SCGES 63/ Archivos 2007/88113-059-06 Estudio Liquidaciones*

*Revisión # 1: Luis Wilson Báez Salcedo*

*Fecha de la revisión: diciembre 17 de 2007*

*Revisión # 2: Alfredo José Delgado Dávila*

*Fecha de la revisión: Febrero 21 de 2008*

*Revisión # 3: Alfredo José Delgado Dávila*

*Fecha de la revisión: Abril 07 de 2008*

*Revisión # 3: Comité de Evaluación Sectorial*

*Fecha de la revisión: Abril 10 de 2008*

**TABLA DE CONTENIDO**

<b>1. ANTECEDENTES.....</b>	<b>3</b>
<b>2. LA REGULACIÓN APLICABLE A LOS PROCESOS LIQUIDATORIOS.....</b>	<b>4</b>
<b>3. ASPECTOS DE INTERÉS DE LAS ENTIDADES EN LIQUIDACIÓN .....</b>	<b>6</b>
<b>4. ANÁLISIS DEL COSTO NETO DE LOS PROCESOS LIQUIDATORIOS .....</b>	<b>9</b>
<b>5. PROBLEMÁTICA DE ENTIDADES FINANCIERAS EN LIQUIDACIÓN .....</b>	<b>10</b>
5.1 Problemática general .....	10
5.2 Actividades pendientes para culminar las liquidaciones .....	11
5.2.1 Caja Agraria en Liquidación.....	11
5.2.2 Banco Central Hipotecario en liquidación.....	12
5.2.3 Banestado en liquidación.....	14
5.2.4 Instituto de Fomento Industrial IFI en Liquidación .....	14
5.2.5 Bancafé en liquidación .....	15
5.2.6 Fiduciaria del Estado en liquidación.....	15
5.2.7 Compañía de Financiamiento Comercial CFC FES en liquidación.....	16
5.2.8 U.C.N. Sociedad fiduciaria S.A. en liquidación .....	16
<b>6. RESULTADOS DE LAS ÚLTIMAS AUDITORÍAS.....</b>	<b>17</b>
<b>7. CONCLUSIONES .....</b>	<b>19</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>20</b>
<b>Anexo 1. Resumen normativa sobre procesos liquidatorios de entidades financieras .....</b>	<b>22</b>

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen la colaboración en la investigación de Miguel Angel Ramos Montaña, economista, profesional de la Dirección de Estudios Sectoriales de Gestión Pública e Instituciones Financieras

## **INTRODUCCIÓN**

En la década de los noventa, el consecuente ciclo de auge, desaceleración y crisis del sistema financiero, creó un escenario de volatilidad en las principales cifras e indicadores del sector.

Mientras la liberalización financiera y la política monetaria expansionista de los años 1991-1998 contribuyeron en el incremento de depósitos y créditos del sector financiero, a finales de los años noventa esta situación se revirtió y factores como la crisis económica y las altas tasas de interés, repercutieron en que los créditos se tornaran impagables produciendo la crisis financiera.

Con el fin de recuperar la credibilidad y la confianza pública en el sistema financiero, el gobierno nacional adoptó medidas enfocadas a la recomposición del sector, reduciéndolo en cerca de la tercera parte en número de entidades, e implementó nuevos mecanismos de intervención del supervisor financiero, para el mantenimiento de la seguridad y solidez de las instituciones vigiladas.

El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (FOGAFIN) realizó un papel importante a partir de 1999, cuando se iniciaron actividades de salvamento del sector financiero, mediante la generación de estrategias para la recuperación de activos improductivos por intermedio de la Central de Inversiones S.A. (CISA), el acompañamiento en la reestructuración administrativa y posterior venta de algunos bancos públicos y el seguimiento a las actividades de los liquidadores de entidades financieras.

Entre los bancos que no lograron sanearse, sino por el contrario debieron liquidarse por la imposibilidad de recuperarlos financieramente, estuvieron la Caja Agraria y el Banco Central Hipotecario (BCH), que también fueron afectados por sonados casos de corrupción e ineficiencia, investigados en esa época por parte de los diferentes entes de control<sup>2</sup>. Posteriormente se ordenaron las liquidaciones de Banestado, Instituto de Fomento Industrial (IFI) y Bancafé que asumió el pasivo pensional del extinto Banco Cafetero.

La culminación de estas liquidaciones ha sido postergada indefinidamente y los recursos involucrados en estos procesos han sido cuantiosos, razón por la cual la Contraloría General de la República en estudio realizado a finales de 2004 resaltó la necesidad de desarrollar acciones eficaces y efectivas para corregir las deficiencias estructurales que impedían su finalización.

En el caso de entidades financieras se adoptaron medidas para agilizar la venta de activos, recuperación de cartera y pago de pasivos. En la actualidad está sin resolverse la problemática por la aprobación y pago del pasivo pensional y la administración de contingencias, que al ser recurrentes requieren acciones uniformes en todas estas entidades.

---

<sup>2</sup> Contraloría General de la República. Resultados de la comisión de la verdad. Porqué y por quiénes se quebró la banca estatal. En: Gestión Fiscal. Informe Financiero de la CGR, número 1, enero de 2000, Colombia.

***Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras***  
***Dirección de Estudios Sectoriales***

Con el fin de aportar nuevos elementos de juicio que permitan advertir a los gerentes liquidadores de entidades financieras con participación pública sobre la necesidad de culminar prontamente estos procesos, en el presente documento se analiza la situación actual de las liquidaciones, en cuanto a su problemática y costos incurridos desde su inicio hasta julio 31 de 2007.

No sobra mencionar que el gobierno nacional anunció a finales de 2007, durante la rendición de cuentas del sector de Hacienda y Crédito Público, el propósito de culminar a comienzos de 2008 las liquidaciones de Caja Agraria, Banestado, BCH, IFI y otras entidades financieras.

## **1. ANTECEDENTES**

A principios de los años noventa el Estado tenía participación accionaria en nueve bancos, adquiridos por razones de política pública o por procesos de reestructuración. Entre estos estaban la Caja Agraria, el Banco Cafetero, el Banco Central Hipotecario, Banco del Estado, el Banco Popular y Banco de Colombia.

A finales de los noventa, debido a la crisis financiera colombiana se implementó una política de reorganización y salvamento la cual condujo a la liquidación de Caja Agraria y el BCH; Bancafé y Granahorrar pasaron a control estatal, previa capitalización de FOGAFIN que se convirtió en su accionista mayoritario; mientras que el Banco del Estado, que en los inicios de la crisis se fusionó con Uconal, sirvió como colector de activos y pasivos de entidades públicas en liquidación.

Posteriormente, mediante la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 el gobierno nacional continuó con la estrategia de racionalizar la banca, para lo cual propuso la vinculación de capital privado en los establecimientos financieros públicos, manteniendo al Banco Agrario como única ventanilla de primer piso.

En consecuencia Bancafé y Granahorrar fueron sometidos a procesos de saneamiento financiero y administrativo para mejorar las condiciones de venta; Bancafé fue escindido en Granbanco-Bancafé y Bancafé, quedando el primero en condiciones para ser vendido y el segundo en proceso de liquidación, con activos para atender el pago del pasivo pensional. El desmonte de la banca estatal también comprendió al IFI, que pertenecía al grupo de bancos de segundo piso.

Con base en un estudio realizado por la CGR en el año 2004 se propuso a los liquidadores y a Fogafin corregir las principales deficiencias de los procesos liquidatorios de entidades financieras con participación pública, tales como el bajo nivel de cobertura para pagar pasivos en algunas entidades<sup>3</sup>. Han transcurrido más de tres años y parte de la problemática permanece sin resolver, por el contrario se han concedido nuevas prórrogas.

---

<sup>3</sup> Informe “Los procesos de liquidación de entidades financieras públicas: Aproximación a la Problemática. Memorias de la Mesa Técnica sobre procesos liquidatorios de entidades financieras públicas”, Contraloría General de la República, Bogotá, marzo de 2004.

***Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras***  
***Dirección de Estudios Sectoriales***

Entre las propuestas de mejoramiento orientadas a agilizar los procesos liquidatorios de las entidades financieras públicas, se incluyeron las siguientes:

- Incluir dentro del proyecto de ley de descongestión de la rama judicial, una propuesta para que los Juzgados y Tribunales atiendan prioritariamente los procesos civiles, laborales y penales en los cuales hagan parte las entidades en liquidación.
- Presentar un proyecto de ley que permita un manejo especial a las entidades financieras públicas que entran en liquidación, o su inclusión como un capítulo al proyecto de ley del PRAP.
- Modificar el Decreto 2418 de 1999 sobre procedimiento liquidatorio de entidades financieras, con el fin de agilizar los respectivos procesos (proyecto promovido por FOGAFIN y Minhacienda).
- Iniciar todo proceso liquidatorio con un plan estratégico que para el tiempo de su liquidación, incluya metas y actividades que permitan evaluar la gestión del liquidador.
- El plazo para liquidar una entidad debe ser establecido previo estudio técnico de las condiciones financieras, comerciales y laborales, de tamaño, mercado y clima de los negocios para evitar la generación de falsas expectativas y costos adicionales al erario.
- Establecer un procedimiento para la entrega de la entidad a liquidar por parte del representante legal al Liquidador.
- Definir las responsabilidades en el campo disciplinario, fiscal y penal de los representantes legales antes de decidirse la liquidación y las atribuibles al Liquidador.
- Evaluar el papel realizado por las juntas liquidadoras y verificar su alcance.
- Establecer una normativa que defina temas sensibles en el campo financiero y de mercadeo, por ejemplo, escalas diferenciales de precios según la situación de los inmuebles.

Algunas de estas propuestas no se llevaron a cabo o no tuvieron un seguimiento necesario, especialmente en lo concerniente al establecimiento de responsabilidades por incumplimiento por parte de los liquidadores.

## **2. LA REGULACIÓN APLICABLE A LOS PROCESOS LIQUIDATORIOS**

Tal y como lo establece la legislación colombiana la liquidación de instituciones financieras se realiza mediante tres modalidades: liquidación forzosa administrativa, liquidación ordenada por decreto y liquidación voluntaria de instituciones financieras privadas.

La liquidación forzosa administrativa procede en entidades que hayan sido objeto de intervención o toma de posesión por parte de la Superintendencia Financiera (antes

*Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras*  
*Dirección de Estudios Sectoriales*

Superintendencia Bancaria), por encontrarse en las causales previstas en el artículo 114 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF) por suspensión del pago de obligaciones, incumplimiento de instrucciones del órgano supervisor, violación de estatutos o normas, manejo de negocios en forma no autorizada o insegura, reducción del patrimonio neto por debajo del 50% del capital suscrito<sup>4</sup>.

La liquidación ordenada por decreto se basa en las facultades otorgadas al Presidente de la República para suprimir o disponer la disolución y consiguiente liquidación de entidades y organismos administrativos del orden nacional de los sectores central y descentralizado por servicios. Por estar sometidas al régimen societario se aplican el Código de Comercio, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de la entidad y los respectivos decretos de disolución y liquidación.

Por otra parte, la liquidación voluntaria corresponde a instituciones de origen privado y es ordenada por el máximo órgano de dirección de la entidad, representado por la Junta Directiva o la Asamblea de accionistas y se fundamenta en las causales establecidas en los estatutos.

El marco legal de cada proceso liquidatorio depende de la modalidad antes referida y comprende normas de tipo general como el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, Código de Comercio, Código de Procedimiento Civil, Código Contencioso Administrativo y la Ley 489 de 1998. También incorpora normas específicas como el Decreto 2211 de 2004 que derogó el Decreto 2418 de 1999, los decretos de liquidación de cada entidad y Circulares Externas expedidas por FOGAFIN. (Ver resumen del Anexo 1).

La normativa también comprende el seguimiento de las liquidaciones, establecida en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y las normas que lo desarrollan o complementan, entre estas la Ley 510 de 1999 que introdujo cambios en el proceso de regulación de procesos liquidatorios de entidades financieras, definiendo el término de duración en cuatro años y las actividades que deben surtirse obligatoriamente, tales como la disolución de la entidad, formación de masa de bienes, protección de derechos laborales y vencimiento de los seguros vigentes.

Así mismo, la Ley 795 de 2003 facultó a FOGAFIN para realizar seguimiento ya sea que se trate de liquidación forzosa administrativa dispuesta por la Superintendencia Bancaria, (actualmente Superintendencia Financiera), o que se desarrollen bajo cualquiera de las modalidades previstas en la legislación. Mediante esta facultad el Fondo puede examinar la gestión del liquidador y si es preciso removerlo, acceder en cualquier tiempo a libros e información de la entidad, a documentos y actuaciones de la liquidación, sin serle oponible reserva alguna.

La reglamentación más reciente comprende los siguientes decretos expedidos por el Gobierno Nacional para agilizar la venta de activos:

---

<sup>4</sup> La toma de posesión 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, al seguro de depósito.

*Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras*  
*Dirección de Estudios Sectoriales*

- Decreto 2809 de 2001, mediante el cual se autorizó a FOGAFIN, previo concepto favorable de su Junta Directiva, para adquirir acreencias o asumir obligaciones provenientes de procesos de liquidación de entidades públicas ejercidos en modalidades previstas en la ley, cuando el Fondo haya tenido participación mayoritaria en el capital al iniciarse dicho proceso.
- Decreto 2374 de 2004 que autorizó Fogafin para realizar aportes de capital en sociedades anónimas de naturaleza pública, cuyo objeto principal sea la adquisición, la administración y la enajenación de activos improductivos, incluidos los derechos en procesos liquidatorios, cuyos propietarios sean el Fondo, los establecimientos de crédito de naturaleza pública y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- Decreto 2222, modificado por el Decreto 2379 de 2005, que contiene las disposiciones para enajenar activos de entidades financieras públicas que deben venderse en cumplimiento de un deber legal, especialmente acciones, participaciones y bienes inmuebles. Especifica las metodologías para calcular el valor de mercado de los bienes y los mecanismos de enajenación que se pueden emplear.
- Decreto 770 de 2006, donde se establece la obligación de vender los bienes a CISA, distintos de acciones y participaciones, cuando la liquidación lleve más de un año y los bienes no se hayan ofrecido o las ofertas recibidas sean inferiores al 90% del avalúo. Con base en esta norma se agilizó la venta de activos representados en cartera, inmuebles o fideicomisos de Caja Agraria, Banestado e IFI al colector.
- Decreto 0281 de 2006 que otorgó algunas herramientas a FOGAFIN para ejercer un control más estricto de los procesos liquidatorios y evitar más prórrogas. Debido a que no tiene poder coercitivo no ha producido los efectos deseados, si se tiene en cuenta los nuevos plazos concedidos a las liquidaciones.
- Decreto 2894 del 31 de julio de 2007 sobre la liquidación de negocios de entidades fiduciarias en liquidación.

Si bien las normas mencionadas se constituyeron en instrumentos eficaces para culminar algunas actividades de difícil trámite, como la enajenación o transferencia de los activos, continúa sin resolverse la problemática generada por la administración del pasivo pensional y las contingencias, donde se requieren medidas de fondo, que se apliquen de manera uniforme en todas las entidades y que se constituyan en una solución de fondo de esta problemática, y no sólo el traslado del problema y los costos a otros organismos del Estado.

### **3. ASPECTOS DE INTERÉS DE LAS ENTIDADES EN LIQUIDACIÓN**

En el Cuadro 1 se relacionan las ocho entidades financieras con participación pública en proceso de liquidación, objeto del presente estudio, indicando las modalidades, plazos y duración que han tenido estos procesos.

**Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras**  
**Dirección de Estudios Sectoriales**

Cuadro 1. Modalidades, plazos y duración liquidaciones entidades financieras

<b>ENTIDAD</b>	<b>Modalidad</b>	<b>Fecha inicio liquidación</b>	<b>Fecha terminación</b>	<b>Duración</b>
Caja Agraria en Liquidación	Forzosa administrativa	Jun.99	Sep.30.08	9 años (7 prórrogas)
BCH en Liquidación	Por decreto	Ene.12.01	Ago.29.08	7 años, 4 meses (6 prórrogas)
Fiduciaria del Estado en Liquidación	Por decreto	Ago.06.02	Jun.30.09	6 años, 10 meses (3 prórrogas)
Instituto de Fomento Industrial en Liquidación	Por decreto	Sep.12.03	Mar.31.09	4 años, 10 meses (2 prórrogas)
Banestado en Liquidación	Por decreto	Jul.21.05	Sep.03.08	3 años, 2 meses (2 prórrogas)
Bancafé en Liquidación	Por decreto	Mar.07.05	Sep.30.08	3 años, 6 meses (2 prórrogas)
U.C.N. Soc. Fiduciaria en Liquidación	Voluntaria	Feb.01.00	Sin definir	8 años, 2 meses
CFC FES en Liquidación	Voluntaria	Feb.28.02	Dic.31.08	6 años, 10 meses

Fuente: Decretos expedidos para prorrogar las liquidaciones, datos a abril de 2008

Durante el período de diciembre de 2003 a julio de 2007, las cifras consolidadas a pesos corrientes de estas entidades, muestran un aumento de los activos de \$0,8 billones a \$2,1 billones, mientras que el pasivo pasó de \$1,6 billones a \$2,0 billones.

El nivel de cobertura se incrementó en ese mismo período del 52% al 107%, que se explica principalmente porque en 2003 inició la liquidación del Instituto de Fomento Industrial y en 2005 Banestado y Bancafé, con un nivel suficiente de activos para atender los correspondientes pasivos.

Sin embargo debe resaltarse que el pasivo contingente ha tenido un considerable incremento al pasar de \$0,4 billones a \$0,7 billones, lo cual incide en que el nivel de cobertura real sea de sólo el 79%.

Así mismo, la proporción de los gastos administrativos<sup>5</sup> con relación a los activos remanentes de la liquidación tuvieron su mayor incremento en 2003 con un 39%, ocasionado principalmente por los gastos de administración y personal del IFI. En 2007 la proporción en promedio disminuyó al 5%. (Cuadro 2).

<sup>5</sup> Este indicador permite establecer si la gestión del liquidador es económica o no, ya que los activos de la liquidación deben emplearse de manera preponderante en el pago de pasivos de la liquidación con el mínimo costo de administración.

**Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras**  
**Dirección de Estudios Sectoriales**

Cuadro 2. Principales cifras e indicadores (millones \$ corrientes y %)

CONCEPTO	Dic.31.03	Dic.31.04	Dic.31.05	Dic.31.06	Jul.31.07
<b>ACTIVO</b>	\$ 842.672	\$ 751.443	\$ 1.872.313	\$ 1.991.563	\$ 2.164.843
<b>PASIVO</b>	\$ 1.621.144	\$ 1.025.241	\$ 1.630.304	\$ 1.804.450	\$ 2.029.158
<b>Activo (-) Pasivo</b>	\$ (778.472)	\$ (273.798)	\$ 242.009	\$ 187.113	\$ 135.685
<b>% Cubrimiento activo / pasivo</b>	52%	73%	115%	110%	107%
<b>Pasivo Contingente</b>	\$ 422.379	\$ 332.964	\$ 524.000	\$ 606.656	\$ 708.678
<b>% Cubrimiento con contingencias</b>	41%	55%	87%	83%	79%
<b>Gastos Administrat. y de personal</b>	\$ 329.664	\$ 72.363	\$ 172.328	\$ 162.462	\$ 108.876
<b>Gastos / Activo</b>	39%	10%	9%	8%	5%

Fuente: Fogafin, rendición cuenta entidades en liquidación y cálculos DES Gestión Pública e I.F.

A nivel individual, las cifras a julio de 2007 muestran que las entidades con mayor nivel de cobertura de activos con relación a los pasivos son Banestado con un 344%, IFI con el 178% y Fiduestado con el 178%. Las de menor cobertura son BCH, Caja Agraria y Bancafé.

El nivel de cobertura es muy inferior cuando se incorporan al pasivo la cifra de contingencias, siendo los casos más críticos los de BCH y Caja Agraria con el 14% y 51%, respectivamente.

La proporción de gastos administrativos sobre los activos, que como se indicó antes fue en promedio fue del 5% para el grupo de entidades, fue muy superior en el caso del IFI cuyos gastos administrativos y de personal en cuantía de \$55.728 millones representaron el 11% de sus activos. (Cuadro 3).

Cuadro 3. Principales cifras e indicadores por entidades a julio 31 de 2007 (\$ millones y %)

ENTIDAD	Activos	Pasivos	Contingencias	Gastos Administrativ.	Cobertura sin contingencias	Cobertura con contingencias	Gastos administrat. Activos
	(a)	(b)	(c)	(d)	(a) / (b)	(a) / (b + c)	(a) / (d)
BCH en liquidación	107.624	414.453	339.290	3.335	26%	14%	3%
Caja Agraria en liquidación (*)	338.780	458.182	211.097	6.733	74%	51%	2%
IFI en liquidación	486.132	273.388	1.507	55.728	178%	177%	11%
Fiduestado en liquidación	16.734	9.413	8.693	914	178%	92%	5%
Bancafé en liquidación	507.882	667.932	2.908	29.339	76%	76%	6%
Banestado en liquidación	705.733	205.256	144.910	12.483	344%	202%	2%
UCN Soc. Fiduciaria en liquid.	895	5	0	124	17900%	17900%	14%
CFC Fes en liquidación	1.063	529	273	220	201%	133%	21%
<b>TOTALES</b>	<b>\$ 2.164.843</b>	<b>\$ 2.029.158</b>	<b>\$ 708.678</b>	<b>\$ 108.876</b>	<b>107%</b>	<b>79%</b>	<b>5%</b>

(\*) El pasivo pensional de Caja Agraria fue asumido por la Nación - Minhacienda, con base en Dec. 2282 de 2003

Fuente: Fogafin, rendición cuenta de entidades en liquidación y cálculos DES Gestión Pública e I.F., a julio 31 de 2007

#### 4. ANÁLISIS DEL COSTO NETO DE LOS PROCESOS LIQUIDATORIOS

En este capítulo se presentan los resultados del análisis del costo neto de las liquidaciones de entidades financieras con participación pública. Las cifras presentadas, con excepción de las capitalizaciones realizadas por FOGAFIN, no han sido registradas dentro del costo de la crisis financiera de finales de los noventa, aunque hacen parte de la misma porque corresponde a un rezago de las operaciones de salvamento.

Con base en las cifras contables con corte a julio 31 de 2007, a pesos constantes de 2007, se determinó el valor de los costos y gastos totales de las liquidaciones de las entidades analizadas en \$24,5 billones, que incluye los gastos incurridos por la Nación para iniciar los procesos liquidatorios especialmente de Caja Agraria y BCH, las capitalizaciones de FOGAFIN, la pérdida en venta o cesión de activos y pasivos a CISA y a otras entidades financieras, el costo de depuración de información financiera, los pasivos pagados y pendientes de pago, el valor de las contingencias actuales y los costos administrativos incurridos desde que se iniciaron estos procesos.

Adicionalmente estas entidades reportaron ingresos durante el tiempo de duración de la liquidación por \$2,7 billones y tienen activos valorados en \$2,2 billones. Al deducir estos dos conceptos de los costos y gastos de las liquidaciones, se obtuvo un costo neto aproximado de \$19,7 billones. (Cuadro 4).

Cuadro 4. Costo neto de liquidaciones de entidades financieras con participación pública (millones \$ constantes de 2007)

CONCEPTO	dic-99	dic-00	dic-01	dic-02	dic-03	dic-04	dic-05	dic-06	jul-07	TOTAL
Operaciones de capitalización y saneamiento										-16.158.054
Gastos asumidos por la Nación al inicio de la liquidación Caja Agraria (sin pasivo pensional)	-2.192.075									-2.192.075
Capitalización FOGAFIN	-440.741	-2.150.652	-484.738	-508.789	-1.127.305	-571.912	-2.174.211	-513.839	-494.841	-8.467.028
Pérdida en venta y cesión de activos		-1.552.797		-829			-83.574	-974.474		-2.611.674
Gastos depuración información financiera		-2.635.392								-2.635.392
Gastos indemnizaciones y bonificaciones		-37.113					-208.131	-4.464	-2.178	-251.886
<b>Acreecias y Gastos de la liquidación</b>										<b>-8.352.796</b>
Pasivos reconocidos y pagados a jul.31.07 excepto pensiones				-47.199	-107.771	-284.754	-109.862	-30.720	-82.992	-663.298
Comutación pensional					-98.767	-102.520	-22.001	-4.575	-272	-228.135
Pasivo pensional a jul.31.07									-3.284.189	-3.284.189
Otros pasivos pendientes de pago a Jul.31.07									-1.311.483	-1.311.483
Contingencias a julio 31 07 (pretensiones)									-708.678	-708.678
Gastos administrativos de liquidación	-461.652	-69.889	-305.874	-369.969	-399.022	-83.022	-188.565	-170.146	-108.876	-2.157.015
<b>Total Costos y Gastos liquidaciones</b>	<b>-3.094.468</b>	<b>-6.445.844</b>	<b>-790.612</b>	<b>-926.785</b>	<b>-1.732.865</b>	<b>-1.042.207</b>	<b>-2.786.344</b>	<b>-1.698.217</b>	<b>-5.993.508</b>	<b>-24.510.851</b>
Ingresos de la liquidación		160.114	134.911	177.046	432.103	162.384	805.310	540.217	276.563	2.688.648
Activos a julio 31 de 2007									2.164.843	2.164.843
<b>TOTAL COSTO NETO LIQUIDACIONES</b>	<b>-3.094.468</b>	<b>-6.285.730</b>	<b>-655.702</b>	<b>-749.739</b>	<b>-1.300.762</b>	<b>-879.823</b>	<b>-1.981.035</b>	<b>-1.158.001</b>	<b>-3.552.102</b>	<b>-19.657.360</b>

Fuente: Fogafin, rendición de cuentas entidades y cálculos DES Gestión Pública e I.F., a julio 31 de 2007

***Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras***  
***Dirección de Estudios Sectoriales***

El costo neto calculado es una cifra aproximada, ya que el valor de los activos remanentes, el pasivo pensional y las otras contingencias está sujeto a los valores de mercado en el caso de los bienes de la liquidación, así como a los cálculos actuariales que apruebe el Ministerio de Hacienda o los fallos definitivos por demandas en contra, en el caso de las contingencias.

Entre los gastos y costos se incluyen las capitalizaciones de Fogafin por \$8,5 billones y los gastos asumidos por la Nación al inicio de la liquidación de la Caja Agraria por \$2,2 billones, ya que fueron financiadas con bonos a cargo de la Nación, que terminan de redimirse hasta el año 2011.

Otros conceptos de costos y gastos de las liquidaciones que son representativos corresponden a los gastos administrativos incurridos de \$2,2 billones, pero más aún el pasivo por cubrir de \$5,3 billones, incluida la deuda asumida por la Nación del pasivo pensional de Caja Agraria que ascendía a cerca de \$3 billones.

Los ingresos deducidos en su mayor parte se obtuvieron de la venta o realización de activos para el pago de pasivos de la liquidación, mientras que los activos son remanentes de las liquidaciones en su mayor parte expresados por el valor de realización o de mercado.

Se considera que el análisis del costo neto antes presentado, proporciona elementos de juicio para advertir al gobierno nacional sobre la necesidad de asumir medidas urgentes con el fin de culminar las liquidaciones, porque han tenido un impacto en las finanzas públicas muy superior al que se previó al iniciar estos procesos.

También debe mencionarse que aunque representa en gran medida el costo de reducción de la banca pública, no se ha incluido dentro del costo-beneficio de la reforma de la administración pública, afectando la confiabilidad de la información sobre el impacto real de esa política.

Debido al alto monto acumulado, se insiste sobre la necesidad de que FOGAFIN y los gerentes liquidadores acuerden con prontitud acciones para finiquitar las actividades pendientes de las liquidaciones, en lugar de continuar con el desgaste de recursos públicos ocasionado al mantener estos procesos.

## **5. PROBLEMÁTICA DE ENTIDADES FINANCIERAS EN LIQUIDACIÓN**

### **5.1 Problemática general**

La celeridad en la decisión de marchitar o liquidar entidades financieras, no permitió en la mayor parte de los casos la puesta en marcha de mecanismos para aminorar los riesgos surgidos por la suspensión de operaciones de los respectivos objetos sociales.

Esta situación se hizo explícita por los inconvenientes para la organización de los bienes que debían formar parte de la masa de liquidación; la finalización de contratos de cesión de activos y pasivos especialmente a CISA, que produjo dificultades durante varias vigencias

**Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras**  
**Dirección de Estudios Sectoriales**

para la identificación, clasificación y registro de los bienes y de las garantías, además de múltiples problemas de tipo jurídico y administrativo.

A esto se agrega que el seguimiento de los procesos por parte de FOGAFIN, ha presentado deficiencias porque se ha aceptado el incumplimiento reiterado de metas y objetivos acordados en los cronogramas de liquidación, trayendo como consecuencia las constantes solicitudes de prórroga. Además, el seguimiento de los actos administrativos expedidos por los liquidadores ha sido esporádico, a pesar de que pueden representar contingencias hacia futuro.

Otros inconvenientes de tipo general que han afectado el trámite de las liquidaciones son:

- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha demorado la aprobación de los cálculos actuariales del pasivo pensional de las entidades.
- Demora en la atención de los procesos judiciales en contra de la entidad, que puede constituirse en el factor de mayor riesgo por la incertidumbre de fallos en contra, con el agravante de que no existe una normatividad especial para agilizar el trámite de demandas durante la liquidación y hay baja gestión para atender estos procesos.
- Demora en la liquidación de fideicomisos, tornándose crítico cuando no se puede llegar a acuerdos con los fideicomitentes o no es posible localizarlos.
- Inconvenientes para la organización y entrega de archivos documentales al Archivo General de la Nación, con riesgo para la conservación de la memoria institucional.
- Alta rotación de directivos y personal encargado de las liquidaciones, adicional a la contratación externa para realizar estudios y evaluación de actividades iniciadas o realizadas por administraciones anteriores, aumentando los costos de las liquidaciones.

## **5.2 Actividades pendientes para culminar las liquidaciones**

### **5.2.1 Caja Agraria en Liquidación**

La liquidación por la modalidad forzosa administrativa fue ordenada por la Superintendencia Bancaria mediante Resolución 1726 de noviembre de 1999. El plazo se ha prorrogado en seis ocasiones y vence el 14 de marzo de 2008, según resolución 158 de 14 de 2007. En la actualidad están pendientes las siguientes actividades de la liquidación:

- Administración del encargo fiduciario de los remanentes de la liquidación, incluidos activos afectos al pago del pasivo pensional, como son las acciones de Almagrario<sup>6</sup>.
- Recibir instrucción del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para definir el mecanismo legal para la custodia de las carpetas de extrabajadores de la Caja Agraria y

---

<sup>6</sup> La fallida venta de las acciones de Almagrario en febrero de 2008, se produjo por presuntos hechos sobrevinientes aducidos por el primer Adjudicatario, hecho que está siendo objeto de investigación por parte de diferentes entes de control, entre estos la CGR.

*Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras*  
*Dirección de Estudios Sectoriales*

la sustentación y reconocimiento de tiempos de servicio y estructura administrativa.

- Aprobación del cálculo actuarial remitido al Ministerio de Hacienda para reconocimiento administrativo y sustancial de la nómina de pensionados.
- Llevar a cabo las etapas pendientes de terminación de la existencia legal.
- a diciembre 31 de 2007, la entidad administraba 2.937 procesos, a cargo de la Coordinación Laboral y de Privado y Penal, con pretensiones por valor de de \$554 millones.
- Se realizó el cierre contable y los bienes remanentes se trasladaron a un patrimonio autónomo.
- El pasivo pensional por más de \$3 billones está respaldado únicamente con \$37.821 millones en activos entregados al Patrimonio Autónomo de la Fiduciaria La Previsora S.A., mientras que el resto debe ser asumido con recursos del presupuesto nacional.

### **5.2.2 Banco Central Hipotecario en liquidación**

La disolución y liquidación del Banco Central Hipotecario fue dispuesta mediante Decreto 20 de 2001, fijando inicialmente un plazo para la liquidación de 2 años, el cual ha sido prorrogado en cinco ocasiones. El último plazo se fijó hasta el 29 de febrero de 2008.

Las principales actividades pendientes para culminar la liquidación son:

- Está pendiente el concepto solicitado al Ministerio de Hacienda sobre el régimen legal aplicable a la liquidación, ya que han surgido vacíos en la normatividad aplicada hasta el momento, situación que ha entorpecido el proceso de pago de pasivos. Esto a pesar de que existen pronunciamientos de Minhacienda, FOGAFIN y Superfinanciera indicando que la liquidación del BCH se asimila a una forzosa administrativa.
- Debido a que en la resolución de reconocimiento de acreencias se clasificó como pasivo interno el anticipo de capitalización de FOGAFIN por valor de \$284.901 millones, y fue rechazada la reclamación presentada en abril de 2007 para que se incluyera como una acreencia de la masa liquidatoria, el Fondo ha interpuesto otras acciones legales que pueden demorar aún más la terminación de la liquidación.
- Está pendiente de definir por parte de FOGAFIN los fideicomitentes o comités fiduciarios tendientes a:
  - La administración de recursos para garantizar el pago de la organización, microfilmación y custodia de los archivos documentales que deberán pasar al Archivo General de la Nación, de conformidad con la Ley 795 de 2003.
  - Un patrimonio autónomo que garantice el pago de las acreencias de primer orden,

*Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras*  
*Dirección de Estudios Sectoriales*

entre las que se encuentran la conmutación pensional por valor de \$19.000 millones, cuotas partes pensionales por \$2.120 millones y retroactivo de salud a los pensionados por \$300 millones.

- Un patrimonio autónomo para la administración de los recursos que garanticen las provisiones para contingencias de los procesos civiles y laborales en curso y la administración integral y seguimiento de los mismos.
- El BCH no ha podido devolver el valor de los TES y demás conceptos a que alude la Ley 546 de 1999, debido a que la Superfinanciera no ha reconocido o liquidado su valor e impartido su aprobación. La demora afecta el pago de la masa de liquidación en perjuicio de los acreedores.
- Dado que el Banco ostenta la calidad de fideicomitente y beneficiario de los remanentes del fideicomiso Caja Bienestar Social del BCH, debe ceder dicha calidad con el fin de darle la destinación legal y contractual que corresponda y en los términos que se convenga; así mismo una vez analizado el costo-beneficio de la cartera que actualmente forma parte de los activos del fideicomiso, debe definir la administración, venta o castigo de la misma.
- Modificar el Decreto 1579 de 2002, por el cual se obligó al Banco a pagar directamente el pasivo pensional, para que se autorice la constitución de un patrimonio autónomo encargado de realizar dicho pago. Las personas pendientes de conmutación son 76, por las siguientes causales: a) 34 personas que se trasladaron a fondos privados y no aceptaron trasladarse nuevamente al ISS, sin que sea posible la compatibilidad de pensiones con dichos fondos. b) 17 personas que tienen derecho a pensión temporal anticipada y voluntaria a cargo del BCH, afiliados a Porvenir a quienes podría aplicarse el mecanismo de conmutación pensional previsto en el Decreto 1260 de 2000. c) 25 pensionados del Banco afiliados del ISS para quienes estaba en trámite el cálculo de conmutación con el ISS.
- Solucionar la problemática ocasionada por un contrato de cesión de activos, pasivos y contratos suscrito entre BCH y Granahorrar el 04 de febrero de 2000, previo al inicio de la liquidación, según el cual en caso de presentarse pasivos que el BCH en liquidación determinara que ya habían sido cancelados, se afectaría el saldo a favor de Granahorrar y se devolvería el saldo resultante al BCH.

Sobre dicho contrato FOGAFIN, de manera unilateral, celebró un convenio con Granahorrar para que este último le cediera el derecho sobre la cuenta contingente activa por concepto de unas cédulas hipotecarias emitidas por el BCH antes de liquidarse.

El BCH por su parte presentó cuenta de cobro al Banco BBVA, adquirente de Granahorrar, y otra a FOGAFIN. Del Fondo ha recibido \$12.142 millones y quedó pendiente el pago de un saldo por \$6.116 millones que Fogafin no ha cancelado porque considera que no existen soportes legales toda vez que el BCH no ha presentado los

*Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras*  
*Dirección de Estudios Sectoriales*

títulos físicos, actas de incineración de destrucción o los fallos judiciales que reconozcan el tenedor legítimo.

- Con fundamento en el Decreto 770 de 2006, para culminar la venta de activos de entidades en liquidación a CISA, el Gerente liquidador del BCH envió en junio de 2007 una comunicación al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en la cual solicitó estudiar la posibilidad de que el colector, reciba unas obras de arte y acciones por el 100% de su valor en pago a prorrata sobre la acreencia de quinta clase que el Banco adeuda a FOGAFIN (accionista mayoritario de CISA), lo que facilitaría el cierre contable del BCH.

### **5.2.3 Banestado en liquidación**

Aunque mediante la Resolución 19 del 8 de mayo de 2007, el Banco resolvió lo atinente a la calificación y graduación de la reclamación de la sociedad extranjera COLOCA INTERNATIONAL CORPORATION S.A. y sobre dos objeciones presentadas contra dicha reclamación, el 13 de junio de 2007 la sociedad extranjera presentó recurso de reposición contra la decisión de rechazar la reclamación. De acuerdo con lo anterior, este proceso continúa en trámite y se encuentra en etapa probatoria.

Adicionalmente, tiene pendientes 199 procesos jurídicos en contra con pretensiones por \$144.910 millones.

La terminación de la liquidación está prevista para el 03 de septiembre de 2008, de acuerdo con Decreto 946 de marzo 31 de 2008, debido a que se encuentra pendiente la aprobación del cálculo actuarial y la conmutación pensional con el Seguro Social.

### **5.2.4 Instituto de Fomento Industrial IFI en Liquidación**

- El cálculo actuarial presentado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para su aprobación, no ha sido aprobado por diferencias conceptuales y de interpretación sobre los factores a tener en cuenta para la liquidación de pensiones. La aprobación del cálculo es un requisito necesario para la conmutación pensional y la culminación del proceso de liquidación.
- No se ha concluido la liquidación de Álcalis de Colombia iniciada desde 1993, en la que el IFI tiene una participación accionaria equivalente al 99.9%, en la que está pendiente la aprobación del cálculo actuarial por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la determinación de la Entidad que asuma su pasivo laboral.
- Se debe liquidar el contrato de administración delegada IFI - Concesión de Salinas, encargado de administrar los centros de producción salina del país en Zipaquirá y Nemocón (Cund.), Galerazamba (Bolívar), Upin (Meta) y Manaure (Guajira), algunos de los cuales van a ser adjudicados por concesión minera. Para el centro de Manaure por la situación económica, social y cultural de la comunidad Wayuu que participa en el proceso, productivo el Gobierno Nacional está preparando un mecanismo especial para

**Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras**  
**Dirección de Estudios Sectoriales**

su operación. Es decir se liquidarían las actividades no operativas, entregándolas al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y se entregarían las actividades operativas en concesión, en cumplimiento del Código de Minas, Ley 685 de 2001.

- Se encuentran pendientes las actividades para la enajenación de la participación accionaria, cuotas y derechos de la Nación, algunos derechos fiduciarios, así como la entrega a Central de Inversiones S. A. de inmuebles recibidos en dación en pago.
- Es necesario que finalice el proceso liquidatorio de Álcalis de Colombia Ltda. en liquidación, ya que el IFI está entregando recursos para los gastos operativos, contingencias judiciales y cubrir las demandas y el pasivo laboral no cubierto por la Nación, de la cual el IFI posee un 99.9% de participación.
- La entidad tiene demandas en contra así: 138 procesos laborales, 15 administrativos y 7 civiles, adicionales al proceso con COMMSA por \$23.092 millones.

#### **5.2.5 Bancafé en liquidación**

La disolución y liquidación fue dispuesta mediante Decretos 610 y 611 del 7 de marzo de 2005, junto con la orden de creación de la planta de personal de Granbanco-Bancafé. La liquidación ha tenido dos prórrogas, la última de los cuales vence el 30 de septiembre de 2008, en razón a que no ha sido aprobada la conmutación pensional.

El proceso liquidatorio no se ha concluido porque no se ha obtenido la aprobación del pasivo pensional por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. De manera preliminar el valor de este pasivo se determinó en \$0,6 billones y en la actualidad el Ministerio analiza los factores que inciden en su determinación, para lo cual debe analizarse la jurisprudencia vigente conjuntamente con el Ministerio de la Protección Social.

#### **5.2.6 Fiduciaria del Estado en liquidación**

La disolución y liquidación fue ordenada mediante Decreto 1717 de 2002, con base en la recomendación del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, Documento 3148 de diciembre 20 de 2001, que determinó adelantar acciones para la reducción de la participación pública en sociedades fiduciarias, en las cuales FOGAFIN tuviera control directo o indirecto. El principal accionista de la fiduciaria es el Banco del Estado con una participación del 94%, mientras que el 6% restante pertenece al Banco Uconal S.A.

El plazo de la liquidación ha sido prorrogado en tres ocasiones, mediante Decreto 2421 de 2004 hasta el 31 de enero de 2006; Decreto 2508 de 2006 hasta el 30 de junio de 2007 y Decreto 2467 de 2007 que concedió plazo hasta el 30 de junio de 2009. Están pendientes las siguientes actividades para finalizar la liquidación:

- Dar cumplimiento al Decreto 2894 del 31 de julio de 2007 sobre la liquidación de negocios fiduciarios, ya que tiene 33 negocios por liquidar distribuidos correspondientes a 24 fideicomisos en garantía, 7 inmobiliarios y 2 administrativos.

**Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras**  
**Dirección de Estudios Sectoriales**

- Atender las contingencias representadas en diez procesos en contra en su mayoría de tipo civil, con pretensiones por \$ 8.693 millones.
- Recuperar cartera por \$62 millones, originada principalmente en comisiones fiduciarias pendientes de pago de los negocios no liquidados, ni cedidos.

### **5.2.7 Compañía de Financiamiento Comercial CFC FES en liquidación**

Se encuentra en proceso de liquidación voluntaria, de acuerdo con lo dispuesto en la Escritura Pública 233 del 28 de Febrero de 2002, de la Notaría Única del Circuito de Candelaria Valle, por lo tanto se rige por normas de derecho privado. La propiedad accionaria del Estado es por intermedio de FOGAFIN, que posee el 93% del total.

El desmante de FES quedó en firme en el año 2001 y comprendió otorgamiento de operaciones de apoyo de liquidez basadas en repos sobre cartera y contratos de promesa de compraventa para bienes inmuebles, previa la atención de esos pasivos con el público. Los bienes representados en propiedad, planta y equipo existentes al iniciarse la liquidación, fueron traspasados a Fidufes.

Presenta los siguientes inconvenientes:

- La entidad no cuenta con un plan de acción o un cronograma de la liquidación y presenta desfase en el presupuesto.
- Financiera Fes no posee activos suficientes para cubrir la totalidad del Pasivo.
- La gestión de cobro por parte del liquidador ha sido deficiente y se ha producido por iniciativa de los deudores interesados en normalizar su situación crediticia.

### **5.2.8 U.C.N. Sociedad fiduciaria S.A. en liquidación**

Previo al proceso liquidatorio se presentó la oficialización de la entidad matriz, Banco Uconal S.A., ordenada por Ley 489/99 y Decreto 1167/99 y desmontó sus operaciones. Al declararse la nulidad de las normas que ordenaron su liquidación, esta decisión debió ratificarse por Asamblea de Accionistas, mediante Escritura Pública 179 de febrero de 2000, con plazo inicial de 4 años.

El proceso de liquidación se encuentra sujeto a la terminación de 17 contratos de fiducia, sobre los que se han iniciado procesos jurídicos o administrativos. Las causales que impiden su terminación comprenden: renuencia del fideicomitente para entrega del inmueble fideicomitado; sociedad fideicomitente en proceso concursal; falta de recursos del fideicomitente para cancelar gastos de liquidación del contrato fiduciario; solicitud judicial de nulidad del contrato fiduciario por parte del fideicomitente; limitación o negación del derecho de propiedad que ostenta la fiduciaria sobre el bien inmueble fideicomitado por actos administrativos expedidos por entidades públicas o autoridades judiciales.

## **6. RESULTADOS DE LAS ÚLTIMAS AUDITORÍAS**

### **Caja Agraria en liquidación**

- La entidad no canceló las Cuentas de Resultados en el Libro Mayor Consolidado, sino únicamente en libros auxiliares.
- La entidad registraba Pasivos Estimados y Provisiones por concepto de desvalorización monetaria, con saldo contrario a su naturaleza por \$144.853 millones.
- El balance presenta saldos en Cuentas Contingentes por \$88.087 millones y en Cuentas de Orden \$1.286.184 millones, que no se analizaron en su oportunidad para establecer el efecto en los estados financieros antes de trasladar los bienes remanentes al patrimonio autónomo constituido en la Fiduciaria La Previsora S.A.
- En cartera de créditos existen 6.228 procesos ejecutivos registrados, de los cuales 896 tienen pretensiones por valor de \$10.923 millones, mientras los restantes 5.332 no tienen cuantificado el valor de la pretensión, generando incertidumbre. Estos bienes no fueron trasladados al patrimonio autónomo constituido con Fiduprevisora S.A..
- No se establecieron hallazgos de tipo fiscal, disciplinario o penal y por ende, no hubo traslado a los demás órganos de control.

### **Banco Central Hipotecario en liquidación**

- Deficiencias en la gestión: en cumplimiento del plan de acción acordado con Fogafin; organización del archivo institucional para entregar al AGN; ejecución presupuestal; rendición de cuentas Fidupopular; incumplimiento de la obligación de inscribirse en el SICE; contratación de pensionados para prestar servicios a la entidad; la constitución de la póliza global bancaria Fiducia PAR; ejecución de actividades que le corresponden al Consorcio PAR; constitución de comités fiduciarios y en la defensa de procesos judiciales.
- Deficiencias de tipo contable: en la constitución del Pasivo Cierto No Reclamado; diferencias en el registro contable de inmuebles, cálculo actuarial y cuentas recíprocas; un pago de \$497 millones registrado en enero de 2008; mayor valor girado a fiducia PAR por \$373 millones; deficiencias en el aplicativo contable; problemas en la seguridad física del servidor y equipos contabilidad e inexistencia de backups de seguridad de la información.
- También se establecieron deficiencias que afectan la confiabilidad y consistencia de la información sobre procesos judiciales registrada en la base de datos, con relación a lo registrado en los despachos judiciales y en el control a la ejecución de los contratos de prestación de servicios suscritos con los apoderados externos.

### **Fiduestado en liquidación**

Se evidenciaron las siguientes situaciones:

- Falta de claridad en los contratos fiduciarios respecto a las obligaciones del fideicomitente con la fiduciaria
- Deudas a cargo de los fideicomitentes por concepto de prediales y valorización.
- Desactualización de avalúos comerciales, entre otros.

### **IFI en liquidación**

La entidad no ha presentado hallazgos con incidencia fiscal, disciplinaria o penal hasta la fecha. Sin embargo, en el informe preliminar de vigencia 2007, en proceso de discusión con la entidad, se tiene un hallazgo con presunta connotación fiscal por cuantía de \$5.7 millones.

### **Bancafé en liquidación**

En las auditorías realizadas por la Contraloría General de la República no se han establecido hallazgos de tipo fiscal, penal ni disciplinario.

### **Banco del Estado en Liquidación**

La CGR emitió opinión limpia sobre los estados financieros de 2006 y 2007. Sin embargo se establecieron los siguientes hallazgos:

- Se presentaron demoras en el cumplimiento de algunas metas del plan de acción acordado con Fogafin, ocasionando la prórroga de la liquidación, con efecto en mayores gastos en cuantía de \$5.503 millones y disminución del 9% de las utilidades del ejercicio, las cuales fueron de \$63.912 millones.
- El Banco no cumplió con el requisito de inscripción en el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal (SICE), establecido en el Decreto 3512 de 2003 y la Ley 598 de 2000.
- La entidad no ha realizado el análisis y depuración de cuentas por cobrar diversas, que al cierre de 2007 ascendían a \$1.243 millones, ya que registra procesos en trámite o que fueron cedidos al Banco durante la fusión con Uconal, sin soporte contable y antigüedad hasta de 13 años.
- A 31 de diciembre de 2006 y 2007 registraba muebles por \$23.197 millones y valores mobiliarios por \$12.820 millones, recibidos en dación de pago sobre los que no se constituyó provisión, estaban contabilizados por el valor recibido y no por el valor comercial y algunos tenían demanda por revocatoria de acción.
- El saldo del Fondo Común Ordinario Corfidesarrollo por \$2.653.5 millones, se registró

*Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras*  
*Dirección de Estudios Sectoriales*

en la cuenta de Inversiones y para el envío de información a la Superintendencia Financiera se registró como Responsabilidades en Proceso. De acuerdo con la Carta Circular 72 de la Contaduría General de la Nación sobre el proceso de homologación, esta partida no debe contabilizarse como inversiones sino en la cuenta Patrimonio de Entidades en Procesos Especiales.

**UCN Sociedad Fiduciaria en liquidación**

- No ha culminado la organización del archivo.

**7. CONCLUSIONES**

El presente estudio actualiza y complementa una evaluación realizada por la Contraloría General de la República en el año 2004, en que se expresó la necesidad de establecer y poner en marcha todos los mecanismos legales posibles para agilizar las liquidaciones de entidades financieras con participación pública por el alto costo que han representado para el erario público.

No obstante, estos procesos continúan vigentes y no se han tomado a tiempo medidas de fondo para sortear las dificultades como son actualmente la administración del pasivo pensional y otras contingencias.

De acuerdo con cálculos realizados por la Contraloría, los procesos liquidatorios de entidades financieras han involucrado cuantiosos recursos, que durante el período 1999-2007 ascienden a \$19,7 billones, a pesos constantes de 2007. En esta cifra se incluyen las capitalizaciones de Fogafin y los gastos asumidos por la Nación previos a las liquidaciones, (caso pasivo pensional de Caja Agraria), porque forman parte de las deudas a largo plazo del Estado; los pagos de pasivos y gastos propios de las liquidaciones, lo mismo que los activos y acreencias remanentes.

Además del alto costo de las liquidaciones, existe la problemática de que algunas entidades como el BCH y la Caja Agraria tienen muy bajo nivel de cobertura y otras, como el IFI mantienen un alto nivel de gastos administrativos con relación a los activos, lo que podría tener implicaciones en el inmediato futuro. Estas situaciones deben ser objeto de atención por parte del Gobierno Nacional, máxime cuando en la mayor parte de los casos los faltantes al culminar las liquidaciones deberán ser cubiertos con presupuesto nacional.

Por ello se considera necesario que tanto los gerentes liquidadores como Fogafin asuman medidas eficaces y efectivas para culminar con prontitud estas liquidaciones e impedir que se siga incrementando su impacto negativo sobre las finanzas públicas. Entre estas medidas debe incluirse un seguimiento más estricto a la actividad de los gerentes liquidadores y a la aplicación de la normativa expedida recientemente con el objeto de agilizar estos procesos.

Además, teniendo en cuenta que uno de los obstáculos que actualmente impiden la culminación de las liquidaciones proviene de la aprobación de los cálculos actuariales para establecer los respectivos pasivos pensionales, se espera que el Ministerio de Hacienda y

***Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras***  
***Dirección de Estudios Sectoriales***

Crédito Público cumpla con el compromiso manifestado a la CGR de dedicar mayor esfuerzo a la revisión, verificación y aprobación de estos pasivos, en un trabajo conjunto con las entidades.

Finalmente, hacia futuro también es deseable que los procesos liquidatorios se realicen con base en una clara definición, formalización y divulgación de políticas, funciones y procedimientos, acordes con la nueva estructura jurídica, financiera y administrativa y que los cronogramas de liquidación se cumplan en períodos de tiempo razonables.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Banco Cafetero en Liquidación, rendición de cuentas vigencia 2006 y Estados Financieros con corte a julio de 2007.

Banco Central Hipotecario en Liquidación, rendición de cuentas vigencia 2006 y Estados Financieros con corte a julio de 2007.

Banco del Estado en Liquidación Rendición de cuentas 2006 y Estados Financieros con corte a Julio de 2007.

Caja Agraria en liquidación. Informe Intermedio del Proceso liquidatorio primer semestre de 2007 y Balance con corte a julio 31 de 2007.

Contraloría General de la República. Resultados de la comisión de la verdad. Porqué y por quiénes se quebró la banca estatal. En: Gestión Fiscal. Informe Financiero de la CGR, número 1, enero de 2000, Colombia.

Contraloría General de la República. La política de salvamento de la banca pública en Colombia. En: Revista Gestión Fiscal No. 9 de 2001

Contraloría General de la República. Evolución del sistema financiero colombiano. En: Revista Economía Colombiana No. 285 de agosto de 2001

Contraloría General de la República. Memorias de la segunda jornada académica "Política de salvamento de la banca pública". En: Colección Análisis Sectorial y de Políticas Publicas, Informe 11, 2002

Contraloría General de la República. Caja Agraria en Liquidación: una liquidación que cuesta. En: Revista Economía Colombiana No. 292 de junio de 2002

Contraloría General de la República. Informe Situación de las Finanzas del Estado, Bogotá, Colombia, 2003

Contraloría General de la República. Los procesos de liquidación de entidades financieras públicas: Aproximación a la Problemática. Memorias de la Mesa Técnica sobre procesos liquidatorios de entidades financieras públicas, marzo de 2004, Bogotá, Colombia.

*Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras*  
*Dirección de Estudios Sectoriales*

Contraloría General de la República. La banca pública colombiana: de la crisis financiera de 1998-1999 a los días recientes. En: Revista Economía Colombiana. No.304-305. Septiembre - Diciembre de 2004

Diagnósticos de entidades financieras públicas en liquidación años 2004, 2005 y 2006. Elaborados por autores varios de la Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras.

Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, Decreto 633 de 1993

Fiduciaria del Estado S.A. en liquidación, Rendición de cuentas vigencia 2006 y Estados Financieros con corte a Julio de 2007.

Instituto de Fomento Industrial en Liquidación, rendición de cuentas vigencia 2006 y Estados Financieros con corte a julio de 2007.

Informes de auditorías practicadas en 2007 a Caja Agraria en liquidación, BCH en liquidación, IFI en liquidación, Bancafé en liquidación, Fiduestado en liquidación, UCN Sociedad Fiduciaria en liquidación.

Panorama General de entidades en liquidación. En: Colección Análisis Sectoriales y de Políticas Públicas No. 12 de marzo de 2005

Reporte del Fondo de Garantías de Instituciones Financiera. Mayo de 2007

UCN, Sociedad Fiduciaria S.A. en liquidación, rendición de cuentas vigencia 2006.

[www.banestado.gov.co](http://www.banestado.gov.co)

[www.fiduestado.gov.co](http://www.fiduestado.gov.co)

[www.ifi.gov.co](http://www.ifi.gov.co)

**Contraloría Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras**  
**Dirección de Estudios Sectoriales**

**Anexo 1. Resumen normativa sobre procesos liquidatorios de entidades financieras**

<b>NORMA</b>	<b>CONCEPTO</b>
Decreto 2211 de 2004	Determina el procedimiento aplicable a las entidades financieras sujetas a toma de posesión y liquidación forzosa administrativa.
Circular Externa 001/04 - Fogafin	Establece el procedimiento, requisitos y condiciones para elegir a las personas o firmas para realizar los avalúos de las entidades en liquidación forzosa administrativa y para conformar el registro de evaluadores.
Circular Externa 004/04 - Fogafin	Procedimiento para el Análisis de la Relación Costo-Beneficio en la enajenación de activos de entidades en liquidación forzosa administrativa, conforme con lo establecido en el decreto 2211 de 2004.
Circular Externa 005/04 - Fogafin	Procedimiento para el envío de la información relacionada con los bienes recibidos en dación de pago en las entidades en liquidación forzosa administrativa.
Circular Externa 007/04 - Fogafin	Instructivo para determinar el pasivo cierto no reclamado de entidades en liquidación forzosa
Decreto 2374 de julio de 2004	Autoriza a Fogafin para realizar aportes de capital en sociedades anónimas de naturaleza pública, cuyo objeto principal sea la adquisición, la administración y la enajenación de activos improductivos, incluidos los derechos en procesos liquidatorios, cuyos propietarios sean el Fondo, los establecimientos de crédito de naturaleza pública y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
Decreto 2222 de junio/05	Modificado por el Decreto 2379 de 2005. Dicta medidas sobre enajenación de algunos activos de entidades financieras públicas y otras disposiciones. Establece que el precio de referencia de los bienes sea como mínimo el avalúo comercial, pero los activos se pueden enajenar por su valor de mercado, que incorpore el costo de oportunidad del dinero y el valor presente neto de la administración y mantenimiento.
Circular Externa 002 de 2006 de Fogafin	Determina la información base para efectuar seguimiento a los procesos de liquidación voluntaria de instituciones financieras.
Resolución 281 de 2006 de Minhacienda y Crédito Público	Por el cual se reglamenta el literal e) del numeral 2º. del artículo 316 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, en cuanto a que Fogafin podrá solicitar aquella información que estime necesaria para examinar la eficacia de la actividad del liquidador; adoptar las medidas que considere necesarias y podrá tener acceso en todo tiempo a los libros, papeles de la sociedad, documentos y actuaciones de la liquidación, sin que sea oponible reserva alguna.
Circular Externa 001/06 - Fogafin	Establece la metodología para la fijación del precio en la oferta de venta a CISA de los activos de establecimientos de crédito de naturaleza pública en liquidación, tiempo de la liquidación, funciones del liquidador, informe que debe presentar sobre lo que recibió de la entidad a liquidar.

**Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras**  
**Dirección de Estudios Sectoriales**

<b>NORMA</b>	<b>CONCEPTO</b>
Decreto 770 de 2006	Disposiciones para la enajenación de activos de establecimientos de crédito de naturaleza pública en proceso de liquidación que hayan cumplido un año en estado de liquidación. No es aplicable a acciones, bonos, obras de arte y participaciones en fundaciones.
Circular Externa 001/07 - Fogafin	Contiene el Código de conducta y normas sobre el lavado de activos.
Circular Externa 002/07 - Fogafin	Referente a la documentación a remitir a Fogafin, adicional a los informes de las Circulares 02/03 y 02/06, en especial sobre la terminación de la existencia legal de la entidad y actas de asamblea ordinarias y extraordinarias.
Decreto 0281 de 2006	Otorgó algunas herramientas a FOGAFIN para ejercer un control más estricto de los procesos liquidatorios y evitar más prórrogas. Debido a que no tiene poder coercitivo no ha producido los efectos deseados, si se tiene en cuenta los nuevos plazos concedidos a las liquidaciones
Decreto 2894 del 31 de julio de 2007	Contiene disposiciones sobre la liquidación de negocios de fiduciarias en liquidación, estableciendo que dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigencia del acto que ordene la liquidación de la sociedad fiduciaria respectiva, el liquidador debe realizar gestiones para ceder los negocios fiduciarios con plazo de ejecución pendiente.