

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

88113-059

*Elaboró: Jefferson Pinzón H.
Fecha: 28 de Febrero de 2006
Ubicación: D/JPH/S.Financiero/2006/Banestado
Revisión # 1: Daniel E. Molina
Fecha de la revisión: 15 julio de 2006
Revisión #2: Daniel E. Molina
Fecha de la revisión: 31 agosto de 2006*

**EVALUACIÓN AL PROCESO DE MARCHITAMIENTO Y POSTERIOR
LIQUIDACIÓN DEL BANCO DEL ESTADO**

ANTECEDENTES:

El Banco del Estado (Banestado) es una entidad creada por la Ley 13 del 6 de septiembre de 1883 constituida mediante Escritura pública No. 104 del 29 de febrero de 1884 de la Notaría del Círculo de Popayán.

En virtud de lo dispuesto por el Decreto 2920 de 1982 y la Resolución Ejecutiva No. 203 del 9 de octubre de 1982, proferidos por el Presidente de la República, obtuvo el carácter de Banco sometido al régimen de nacionalización; vinculado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y asimilado a Empresa Industrial y Comercial del Estado, mientras exista una participación del Estado superior al 90% en su capital social. Su domicilio es la ciudad de Bogotá.

El 99,9999625% de las acciones suscritas del Banco corresponden al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras –FOGAFÍN –, las demás acciones corresponden a la Nación, entidades públicas y personas de derecho privado.

El Decreto 2525 de 21 de Julio de 2005 determinó la disolución del banco, señalando el régimen aplicable a la liquidación y en las normas legales previstas en el Decreto 254 de 2000, el decreto Ley 663 de 1999 -Estatuto Orgánico del Sistema Financiero-, el Decreto 2211 de 2004 y en las normas legales aplicables por la naturaleza de la Entidad y los negocios bancarios a cargo.

2. RESEÑA HISTÓRICA DEL BANCO DEL ESTADO¹

Durante la segunda mitad del siglo XVIII en la naciente economía colombiana, el Estado, como política general, autorizó la creación de varios bancos. A partir de 1872 se fundaron en los nuevos Estados Federales 48 bancos, entre ellos: el Banco de Antioquia en 1873, el

¹ www.banestado.gov.co/historia

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

Banco de Colombia en 1875, el Banco Central Hipotecario, el Banco del Estado en Cauca y el Banco de Santander en Bucaramanga. Todos ellos tenían la libertad de emisión, la facultad de otorgar créditos y la posibilidad de ser depositarios de los recursos del Tesoro.

En el año 1982 y debido a la crisis bancaria de esa época, el Gobierno Nacional lo nacionalizó en desarrollo de lo previsto en el Decreto 2920 de 1982 y la Resolución Ejecutiva número 203 del 9 de Octubre del mismo año. Es así como es vinculado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y asimilado a empresa industrial y comercial del Estado, quedando sujeto, desde entonces, a las normas especiales vigentes para esta clase de entidades, dentro de las cuales esta el control de parte del estado en todas sus actuaciones.

A comienzos del año 1998, el Banco fue capitalizado por el Gobierno con la suma de \$25.000 millones, lo que significó un alivio para la Entidad, ajustando transitoriamente el índice de solvencia² de manera que le permitiera mantenerse en operación.

Para la banca en general, el Gobierno a través de FOGAFÍN, planteó en una primera fase el saneamiento y fortalecimiento patrimonial de las instituciones financieras, para lo cual se expidió la Resolución 006 de Junio 30 de 1999.

Antes de su liquidación, está regido por sus estatutos, determinados por los Decretos 966 de 1988, 342 de 1992, 856 de 1995 y 953 de 1998 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las normas financieras vigentes: Estatuto Orgánico del Sistema Financiero Decreto 663 de 1993 y sus reformas (Ley 510 y 550 de 1999), Circular 007 de 1996 Básica Jurídica, Circular 100 de 1995 Básica Contable expedidas por la Superintendencia Bancaria, con observancia de las disposiciones Constitucionales y Legales vigentes en materia Civil, Laboral, Penal y Administrativa.

El 31 de agosto de 1999 se formalizó la fusión por absorción del BANCO UCONAL por parte del BANCO DEL ESTADO, dispuesta por el Decreto 1167 de 1999. Como consecuencia de lo anterior, el BANCO UCONAL se disolvió sin liquidarse, asumiendo todos sus derechos y obligaciones el BANCO DEL ESTADO S.A.

La administración del Banco, de acuerdo a lo establecido en el artículo 068 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y con la recomendación de FOGAFÍN, principal accionista del Banco, fue autorizada para celebrar cesiones de activos, pasivos y contratos en junio 30 de 2000 con BANCAFÉ, por valor de \$937.885,1 millones y en julio 7 de 2000

² El índice mínimo de solvencia establecido por la Superintendencia Financiera es del 9%. Este indicador muestra el grado de liquidez en el corto plazo de las entidades, medida por la razón entre activos corrientes y pasivos a corto plazo.

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

con BANCO AGRARIO por valor de \$5.598,7 millones. A mediados del año 2000, la Superintendencia Bancaria suspendió las operaciones de captación y colocación, mediante comunicación 2000048163-4 de agosto 14 de ese mismo año.

3. ANTECEDENTES DEL PROCESO DEL DESMONTE Y MARCHITAMIENTO DEL BANCO

El Gobierno Nacional determinó que el Banestado entrara en un proceso de desmonte y marchitamiento cuyo paso inicial fue la cesión de la cartera calificada A, B y C (hipotecaria) a Bancafé y Banco Agrario. La administración del Banco fue autorizada para celebrar cesiones de activos, pasivos y contratos en junio 30 de 2000 con Bancafé por valor de \$937.885.1 millones y en julio 7 de 2000 con el Banco Agrario por valor de \$5.598.7 millones.

Para el segundo semestre de 2000 se define el cierre de la red de oficinas con atención al público, adaptando a continuación su estructura orgánica a las nuevas necesidades de la entidad cuya misión está orientada a la recuperación de cartera y a la administración y comercialización de los activos improductivos.

Aunque se pensó que el Banestado cediera a Central de Inversiones –CISA-, la administración y comercialización de sus bienes inmuebles, ya desde septiembre de 2000, tal como consta en el acta No 2202 de la Junta Directiva, se venían adelantando conversaciones con FOGAFÍN, en las cuales se concluyó que el banco mantendría “... en principio, sus activos para su administración, normalización y recuperación”. La anterior determinación, se justificaba tanto en la difícil situación de CISA, como en el análisis costo/beneficio, en el cual, se estimaba que lo más conveniente era mantener dichas actividades en el banco³.

4. ANÁLISIS PRINCIPALES CUENTAS ANTES Y DESPUÉS DE LA ENTRADA EN MARCHITAMIENTO DEL BANCO

El Banco del Estado, fue nacionalizado en la década de los 80, tras la crisis financiera ocurrida en aquella época. A partir de ese momento el banco empezó a mostrar niveles aceptables en su comportamiento bancario y crediticio. Esta situación se mantuvo hasta el año 1998, cuando debió ser capitalizado nuevamente por Fogafín, por \$25.000 millones, con ello, se volvieron a recuperar niveles de solvencia aceptables. En 1999 cuando se

³ Oficio AIBE-116-2002, del 22 de abril de 2002- Papeles de trabajo Auditoría Banestado en liquidación vigencia 2001.

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

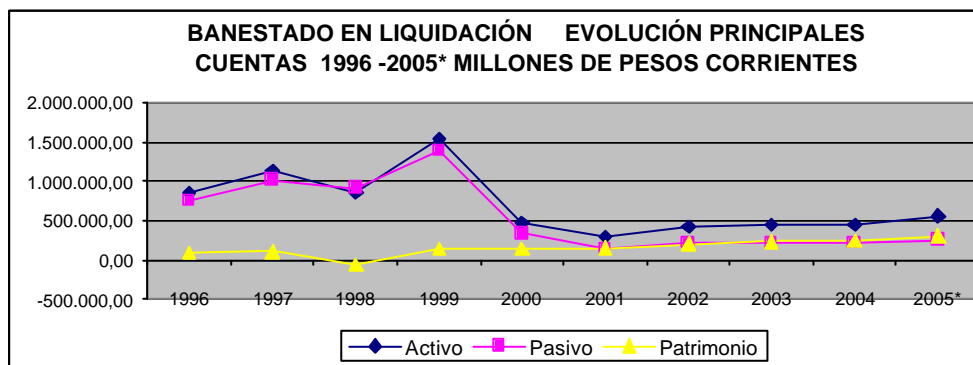
fusiona con el Banco Uconal, sin este haberse liquidado, significó asumir todas sus cuentas activas y pasivas en el estado en que estuvieran, lo que a la postre redujo significativamente sus cuentas de activos y pasivos.

Esta fusión fue coyuntural con el momento de nueva crisis ocurrida entre estos dos años, que llevó al banco a una situación difícil, puesto que al afrontar pasivos improductivos del banco fusionado, mas su propia carga, aunado al hecho de franca disminución de ahorradores del sistema financiero y las elevadas tasas de interés.

Es así como desde 1996 hasta finales de 1998, los activos mantuvieron un promedio de 1 billón de pesos como stock, situación que cambio en 1999 cuando se disminuyó este rubro en 69%, los pasivos llevan la misma tendencia que los activos hasta el año 98, teniendo una caída para el año 2000 de cerca del 79%. Es importante resaltar que a partir del año 2000 se suspenden las captaciones de recursos del público, y por tanto el cierre de oficinas, lo cual muestra una tendencia de estabilidad en activos y pasivos en los años sucesivos.

Parte de este fenómeno se puede atribuir al congelamiento en los costos y a la entrada de capitales provenientes de Fogafín y que marcaron el creciente nivel patrimonial que se refleja en la gráfica 1.

GRAFICA 1



* Corte a diciembre 29 de 2005

Fuente: Banestado en Liquidación-2006

De acuerdo a la gráfica es importante establecer también, que si bien es cierto el banco tuvo limitaciones importantes antes de la crisis de 1999, después de ella, nunca regresó a una senda de crecimiento que se observara de la operación propia de su misión, la cual es de colocar y percibir recursos del público, al contrario fue producto por una parte de las inyecciones de capital de Fogafín y la otra del manejo de tesorería, por concepto de intereses del portafolio que han venido siendo positivas en los últimos tiempos.

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

5. COSTO TOTAL DE LAS OPERACIONES DE SALVAMENTO, MARCHITAMIENTO Y LIQUIDACIÓN DEL BANCO

Los montos anuales y tipos de apoyo dados al Banco del Estado se especifican a continuación⁴:

FECHAS	CONCEPTO	MONTO EN MILLONES
Junio – Noviembre 1997	Capital garantía	\$25.000
Diciembre 1997 – enero 1998	Capital Garantía	\$24.900
Junio – agosto 1999	Capital garantía	\$330.000
Septiembre – Diciembre 1999	Capitalización	\$823.121
TOTAL		\$1.203.121⁵

Fuente: Fogafín 2006

Cálculos: DES-GPIF

El capital garantía fue una medida de apoyo temporal otorgada al banco, mediante la cual se buscó darle solvencia patrimonial al presentar problemas de este tipo. Es una aval expreso frente a terceros como factor de confianza para garantizar la continuidad de la operación del banco⁶.

Durante el segundo semestre de 1999, FOGAFÍN realizó una capitalización por \$823.121 millones con recursos de la línea de capitalización de la banca pública⁷.

En total las intervenciones en efectivo realizadas por Fogafín durante el periodo 1997 - 2005, fue de \$1.240.121⁸ millones de pesos corrientes, valor significativo analizando los resultados que sobrevinieron sobre la decisión de liquidación del Banco.

⁴ De acuerdo a las informaciones recibidas de Fogafín, mediante oficio SFE del 21 de marzo de 2006

⁵ Se presenta una diferencia entre la sumatoria lineal de los valores con el valor total que menciona el oficio de Fogafín, el cual es atribuible a la transcripción de datos.

⁶ FOGAFIN, 2006

⁷ Este requerimiento de capitalización surgió de la fusión del Banco del Estado con Uconal; Banestado entidad resultante de la fusión, asumió una deuda contraída con anterioridad por Uconal con FOGAFÍN por \$600.000 millones, la segunda capitalización se realizó por \$417.000 millones con recursos de emergencia económica.

⁸ Valor declarado en el oficio SFE del 21 de marzo de 2006, frente a la sumatoria lineal de los datos presentados.

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

Se estimó adicionalmente que un posible costo del proceso de marchitamiento son los costos operacionales y no operacionales en que incurrió el banco desde el año 2000 al 2005, año en el cual se entró en el proceso de liquidación y que llegaron a 1.06 billones de pesos corrientes. Ver cuadro 2

CUADRO 2
COSTOS OPERACIONALES Y NO OPERACIONALES
BANCO DEL ESTADO EN LIQUIDACIÓN
2000 - 2005

COSTOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005
OPERACIONALES	290.719,95	292.214,93	172.094,32	93.609,10	62.025,56	17.006,35
NO OPERACIONALES	17.840,45	20.544,98	16.519,42	11.710,78	12.662,50	59.617,00
TOTAL	308.560,40	312.759,91	188.613,74	105.319,87	74.688,06	78.628,35
TOTAL 2000 – 2005						1.068.570,33

Cifras expresadas en millones de pesos corrientes

Fuente: Super financiera – Banestado en liquidación, 2006

Cálculos: DES -GPIF

En síntesis, podemos afirmar que, el valor en que se incurrió en el proceso de marchitamiento y que no condujo a resultados positivos son equivalentes a los costos en que se incurrió para actividades corrientes del banco asumidas como los costos operacionales y no operacionales del año 2000 al 2005 y equivalentes a \$1.06 billones corrientes.

6. EFECTOS E IMPACTO SOCIAL DE LA LIQUIDACIÓN

Una de las grandes inquietudes que se desprenden del análisis precedente es que a pesar de tratar de revitalizar al banco con recursos frescos, nunca se pudo recuperar al banco, ni de los resultados financieros, ni la credibilidad pública, por lo que resultaron infructuosos todos los procesos de capital garantía.

Aunado a lo anterior, la carga pasiva, producto de las fusiones con el banco Uconal, y la sesión de activos productivos al Bancafé y al Banco Agrario terminaron por resquebrajar las posibilidades de efectuar cualquier mejoramiento físico, financiero o de gestión del banco para reactivarse en su misión principal de captar recursos del público y encaminarla hacia el sector productivo.

Dados estos acontecimientos la decisión de entrar en un periodo de “marchitamiento”, en vez de liquidar directamente el banco, ha aumentado los costos financieros y de mantenimiento que ha implicado este hecho, puesto que los procesos que tenía el banco en

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

el momento de la entrada en marchitamiento, hubieran podido atenderse en las mismas circunstancias que haber entrado en liquidación, con la gran ventaja que se hubieran surtido los tiempos exigidos en la Ley y minimizado los costos en que se incurrieron del año 2000 al año 2005, tiempo en el cual se adoptó la decisión de entrar en liquidación.