

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

EVALUACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
“HACIA UN ESTADO COMUNITARIO”

Elaboró: Luis Guillermo Hernández O.

Gilton José Sánchez C.

Carlos Alberto Rodríguez R.

José Botero

Patricia Montoya

Jefferson Pinzón H.

Fecha: Diciembre 15 de 2005

Ubicación:

Revisión # 1: Rubén Ramiro Estrada

Fecha de la revisión: Diciembre 28 de 2005

Revisión 2: Wilson Padilla Gil

Fecha de la revisión: mayo 12 de 2006

1 EL LAVADO DE ACTIVOS EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

1.1 DIAGNOSTICO

El delito de lavado de activos es sinónimo de flujo permanente de riqueza mal habida, que filtra diferentes sectores económicos, no solamente de nuestro país, sino de otros que por acción de las drogas ilícitas generalmente, se hallan involucrados en este tipo de actividades.

Las organizaciones criminales obtienen sus recursos de actividades ilícitas, dentro de las cuales, la más común es el tráfico de estupefacientes, sin embargo, no puede dejarse de lado que muchas otras actividades delictivas generan altos flujos de capital, como el terrorismo, la extorsión, el secuestro y el enriquecimiento ilícito, entre otros. Los volúmenes de recursos obtenidos son de tal dimensión, que demanda profesionales especializados de distintas ramas para atender estas actividades, y con la intención de ocultar la procedencia de los recursos y darle una apariencia de legalidad.

Cada país organiza su marco normativo de acuerdo a sus necesidades en la lucha contra el lavado de activos, pero también éste obedece a lineamientos internacionales dados por organismos que buscan integrar un frente común ante este delito. En ese sentido, Colombia

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras

Dirección de Estudios Sectoriales

mantiene una normatividad desde el Código Penal, que entró en vigencia con la ley 599 de 2000, y con varias leyes, decretos, resoluciones y circulares que pretenden dar una respuesta coherente al problema de los dineros obtenidos ilícitamente.

El blanqueo de capitales normalmente se desarrolla en un contexto internacional, lo cual evidencia la necesidad de tener una normatividad desarrollada en un marco de cooperación entre naciones, con pleno respaldo de organizaciones internacionales, pero en todo caso, con la conciencia de lucha contra las organizaciones que utilizando distintos mecanismos ilegales, tratan de ocultar sus beneficios financieros en la economía legalmente constituida, afectando no sólo el aparato productivo de los países, sino también otros estamentos como el político, el jurídico y el sociocultural.

El Fondo Monetario Internacional ha venido promocionando su tesis de que un sistema financiero sólido, no sólo es un requisito necesario para la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico sostenible, sino también para la buena marcha del sistema financiero internacional. Es por esto, que el FMI se interesa por fomentar la adopción de políticas en el sector financiero y ayuda a los países a crear las instituciones necesarias para evitar las crisis financieras. Parte de esos esfuerzos están orientados a combatir el lavado de activos y la financiación del terrorismo.

En nuestro contexto, el Estado colombiano en su lucha por combatir el terrorismo, contando para ello con respaldo internacional y a través de diversas entidades, debe desarrollar tareas tendientes a evitar que el lavado de activos se filtre en las actividades económicas y especialmente en el sector financiero. Es así, como una de ellas es la implementación de un sistema normativo, acorde a los requerimientos internacionales y las necesidades internas. Por ello, se debe analizar si la normatividad existente es la adecuada para combatir este delito y si es aplicable en nuestro contexto.

1.2 EL LAVADO DE ACTIVOS EN EL PND

La propuesta en las Bases del Plan de Desarrollo es bastante ambiciosa y contempla diferentes alternativas para combatir este delito. Es importante tener en cuenta que existen diferencias significativas en tres de los documentos emitidos por el Departamento Administrativo de Planeación Nacional: en el primero de ellos, el de las Bases, es rico en lo que se pretende abarcar acerca de políticas para combatir el lavado de activos, en el segundo, el de la Ley del Plan¹, la temática es reducida y en el documento de las Metas² el lavado de activos no figura como política del presente gobierno.

¹ Ley 812 de junio 26 de 2003

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

El fortalecimiento al ‘Control al Lavado de Activos’ es propósito esencial en la estrategia de ‘Brindar Seguridad Democrática’ en el documento de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 “Hacia un Estado Comunitario”. Para el logro de este fin, se incorporará dentro de la meta de Fortalecimiento de la Fuerza Pública, la Inteligencia y la Capacidad Disuasiva un programa dirigido a luchar “*contra los grupos terroristas, de narcotraficantes y de delincuencia transnacional organizada centrado en el ataque a sus estructuras financieras. En tal sentido, se reforzarán los controles a los movimientos en el sistema financiero y de valores, con la implementación de los lineamientos establecidos por la Naciones Unidas en la Resolución 1373 de 2001*”³.

Posteriormente, el Plan incluye en la meta de Combate al Problema de las Drogas Ilícitas y al Crimen Organizado, el programa de Control al Lavado de Activos y Extinción de Dominio con el cual se busca fortalecer “*las disposiciones en materia de prevención relativas a fiduciarias, cooperativas solidarias y financieras y, adicionalmente, reforzará las instancias institucionales especializadas en la detección, control y penalización, teniendo en cuenta las exigencias del Grupo de Acción Financiera Internacional contra el Lavado de Dinero.*”

*Como complemento de lo anterior, se continuará con el proceso de mejoramiento del reporte de operaciones sospechosas y se mejorará el sistema de alertas a cargo de la Unidad Central de Extinción de Dominio y contra el Lavado de Activos de la Fiscalía General de la Nación. Igualmente, se desarrollarán estrategias con el fin de evaluar los factores de riesgo para la detección del lavado de activos en el sistema bancario, se reforzarán los mecanismos de cooperación internacional en investigaciones y acciones judiciales y, finalmente, se diseñará un programa de capacitación a jueces en materia de lavado de activos.”*⁴

*Por último, se implementará un sistema de información que permita identificar y caracterizar los bienes y activos que sean incautados y puestos a disposición del Estado, para poder convertirlos de manera rápida en una fuente de recursos para la ejecución de distintos programas o proyectos relacionados tanto con el combate al problema y sus efectos, como con otros programas de desarrollo nacional”*⁵.

² Metas del Plan Nacional de Desarrollo. Departamento Nacional de Planeación

³ Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 Hacia un Estado Comunitario. Pág. 43. Departamento Nacional de Planeación, 2003.

⁴ Id.. Pp. 55, 56.

⁵ Id.. P. 56.

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

El logro de estos objetivos contempla el empleo de mecanismos como:

Acción judicial para procesos eficientes de extinción.

Detección de bienes incautados a disposición del Estado.

En relación con la lucha contra los grupos terroristas, se requiere reforzar los controles a los movimientos en el sistema financiero y de valores. Al respecto, la Unidad de Información y Análisis Financiero - UIAF y la Superbancaria han trabajado sobre las modificaciones a la Circular Básica Jurídica 25 de 2003, teniendo en cuenta la calidad y contenido del reporte de operaciones sospechosas.

En cuanto a las acciones para fortalecer las disposiciones en materia de lavado de activos en fiduciarias cooperativas solidarias y financieras, la misma Circular Externa 25 de junio 10 de 2003 introduce nuevos cambios a las reglas sobre prevención del lavado de activos, orientados a otorgarle a las entidades vigiladas mayor libertad en el diseño y aplicación de su propio sistema de prevención.

En el presente gobierno se han desarrollado actividades en su lucha por combatir el terrorismo, contando para ello con respaldo internacional y a través de diversas entidades, esas tareas tienden a evitar que el lavado de activos se filtre en las actividades económicas y especialmente en el sector financiero. Una de ellas es la implementación de un sistema normativo acorde a los requerimientos internacionales y las necesidades internas.

Es así como recientemente la UIAF y la Bolsa de Valores de Colombia - BVC suscribieron un convenio de entendimiento que permite fortalecer las estrategias de supervisión para evitar operaciones irregulares con dinero procedente de actividades ilícitas. En este documento se menciona igualmente la necesidad de trabajar de manera conjunta en el intercambio de información y experiencias para mejorar los sistemas de control.

También La Superbancaria dentro de sus funciones, emitió la Circular Externa 040 de octubre 5 de 2004 que introduce cambios al formato de reporte de operaciones sospechosas ROS a la UIAF y crea la proforma para que los Intermediarios del Mercado Cambiario, vigilados por esa Entidad, reporten transferencias, remesas y compra y venta de divisas.

Igualmente, contempla esta circular la obligatoriedad de los intermediarios del mercado cambiario vigilados por esa Superintendencia, de suministrar a la UIAF información de las operaciones de transferencias, remesas, compra y venta de divisas, cuando su valor supere los doscientos dólares.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras

Dirección de Estudios Sectoriales

Antes, había expedido la Circular Externa 034 de agosto 27 de 2004 en la que se señala el deber de aplicar las reglas sobre conocimiento del cliente y demás aspectos del SIPLA, a los clientes o personas naturales o jurídicas con las cuales se celebren operaciones, independientemente de que se encuentren sometidas a algún tipo de vigilancia estatal o que por virtud de dicha vigilancia cuenten con un SIPLA u otro sistema similar de prevención y control del lavado de activos.

La Superintendencia de Valores también expidió una la Circular número 003 de 2005, en la cual reitera que las entidades del mercado de valores deberán extremar los controles para evitar que a través de sus operaciones se realicen actividades de lavado de activos. Para ello deberán nombrar un Oficial de Cumplimiento, expedir un manual de prevención y un código de conducta para los funcionarios.

Por parte de la DIAN, existen unos controles establecidos en la Circular Externa No. 170 de octubre 10 de 2002, por medio de la cual se adopta para sí y sus controlados, mecanismos y procedimientos de prevención, detección y control de lavado de activos asociados con operaciones de comercio exterior y operaciones cambiarias.

Además, la Resolución 00014 de 4 de enero de 2005, señala las condiciones y el formulario para declarar ante la autoridad aduanera el ingreso o salida del país de divisas o moneda legal colombiana en efectivo por un monto superior a US\$10.000 dólares de los Estados Unidos o su equivalente en otras monedas por conducto de las empresas de valores autorizadas.

En materia relacionada con el Sector Solidario, la Supersolidaria, a través de la Circular Externa No. 014 de 2000, da a conocer a sus entidades vigiladas, la reglamentación los mecanismos de control y prevención de lavado de activos, respecto de las operaciones autorizadas a las cooperativas de ahorro y crédito y multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito con sus asociados.

En términos de formulación de la política gubernamental sobre el lavado de activos, un papel preponderante cumple la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos como organismo consultivo del Gobierno Nacional y ente coordinador de las acciones que desarrolla el Estado para combatir este flagelo.

Asumiendo que es política de Estado mejorar la prevención, detección, investigación y sanción de las actividades delictivas a partir del intercambio de información entre las autoridades competentes, el 21 de octubre de 2004 se firmó el Decreto 3420 por el cual se modifica la composición y funciones de la Comisión.

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

Dentro de las principales funciones que debe desempeñar la mencionada Comisión, está la de ‘Formular la política de Gobierno en contra de los fenómenos asociados al lavado de activos, el enriquecimiento y financiación de las organizaciones criminales y terroristas. Consolidar y evaluar las propuestas de política presentadas por los Comités Operativos y recomendar a la instancia pertinente su adopción’.⁶ También se destaca la tarea de “Coordinar, orientar y apoyar a las entidades estatales en la ejecución de las funciones relacionadas con la lucha contra las conductas asociadas al lavado de activos, enriquecimiento y financiación de las organizaciones criminales y terroristas”.

1.3 CONCLUSIONES

Es evidente que dentro de la política de “Brindar Seguridad Democrática” y especialmente en la lucha por combatir el terrorismo y el narcotráfico, el control al lavado de dinero se convierte en una estrategia fundamental a la hora de pretender desarticular financieramente a los grupos de blanqueadores de capitales.

A pesar de no estar descritas estas acciones en las metas del Plan Nacional de Desarrollo, son varias las entidades comprometidas con la problemática que han venido desarrollando tareas tendientes a combatir este delito.

Teniendo en cuenta que particularmente el año 2004, fue activo en materia de nuevas normas contra el lavado de activos, de manera especial en los sectores más vulnerables como el financiero o de valores y que entre los organismos que han adoptado medidas frente al tema se encuentran el Banco de la República que hizo cambios para la entrada y salida de dinero y la DIAN la cual mediante resolución señaló condiciones en ese mismo sentido y en particular, los movimientos que se hacen por conducto de las empresas de transporte de valores autorizadas, es importante evaluar la gestión realizada por la UIAF a partir de la entrada en vigencia del Decreto Nacional No. 3420 del 21 de octubre de 2004.

2 EVALUACIÓN A LA EJECUCIÓN DEL PND ¿REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR FINANCIERO?

2.1 ESTRUCTURA DEL SECTOR FINANCIERO COLOMBIANO

El Sector Financiero está articulado dentro del Sistema Financiero y Asegurador Colombiano, el cual está regido por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, Decreto No.0663 de 1993. Forman parte del Sistema autoridades especiales de política, vigilancia y

⁶ Artículo 2º Decreto 3420 del 21 de octubre de 2004.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras

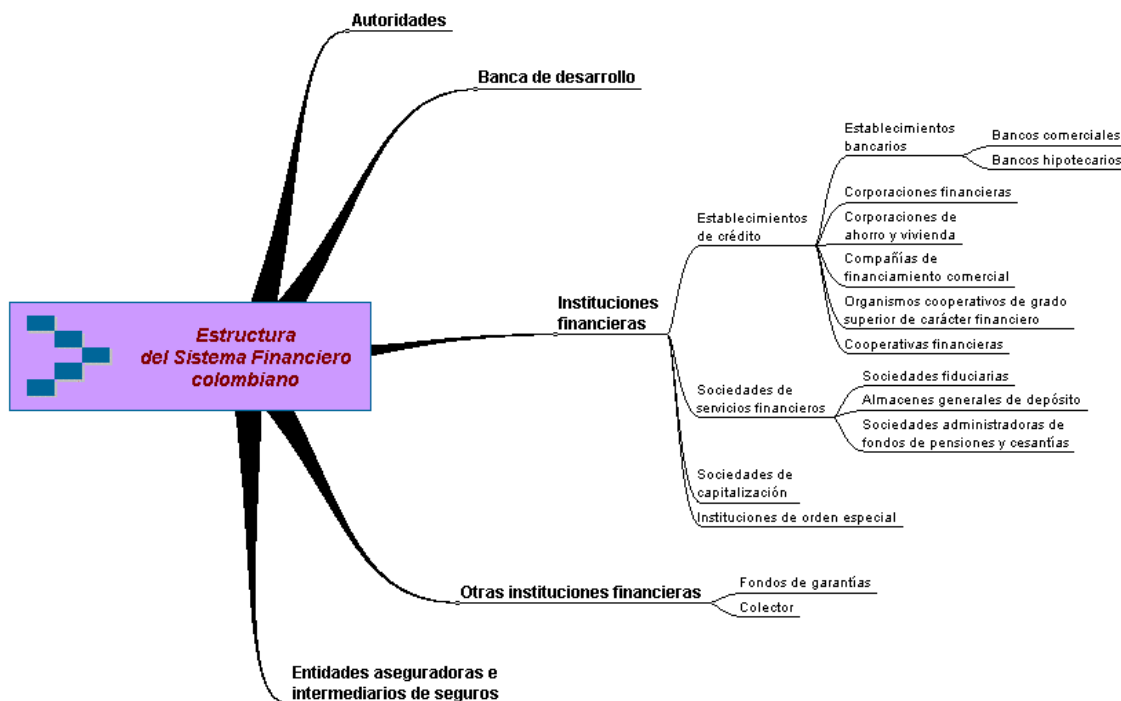
Dirección de Estudios Sectoriales

control, tales como las Superintendencias Financiera –resultado de la reciente fusión de la Superbancaria y Supervalores– y de Economía Solidaria, los Fondos de Garantías Fogafín y Fogacoop, y la Contraloría General de la República que ejerce el control fiscal de los entes públicos. También figuran autoridades relacionadas con el Sector, a saber: i) La Junta Directiva del Banco de la República, entidad rectora de la política monetaria, cambiaria y crediticia del país; ii) El Banco de la República, ente que ejerce funciones de banca central; iii) El Congreso Nacional, quien hace las leyes; y iv) El Gobierno Nacional, encabezado por el Presidente de la República, ejecutor de la intervención en las actividades financiera, bursátil y aseguradora.

Dentro del último grupo, participan los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Comercio, Industria y Turismo, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Minas y Energía, quienes son socios de la Banca de Desarrollo. El primero, Minhacienda, a través del Viceministerio Técnico, maneja los temas de regulación económica y política macroeconómica; del Sistema Financiero tiene adscritas a las Superintendencias mencionadas, y a los Fondos de Garantías Fogafín y Fogacoop; y vinculadas las siguientes entidades activas: Findeter, Fondo Nacional de Garantías, Granbanco, Granahorrar (hasta su venta), Fondo Nacional de Ahorro, Almagrario, Almacafe, Almadelco, La Previsora Compañía de Seguros y Fiduciaria La Previsora.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras

Dirección de Estudios Sectoriales



El Sector Financiero está conformado por la Banca de Segundo piso y las Instituciones Financieras. Estas se subdividen en Establecimientos de Crédito, Sociedades de Servicios Financieros, Sociedades de Capitalización y otras instituciones de orden especial. Los Establecimientos de Crédito son la denominada Banca de Primer Piso y la integran Bancos, Corporaciones Financieras, Corporaciones de Ahorro y Vivienda (extinguidas mediante la ley 510 de 1999), Compañías de Financiamiento Comercial, Organismos Cooperativos de grado superior de carácter financiero y las Cooperativas Financieras. A su vez, las sociedades de servicios financieros están integradas por las sociedades fiduciarias, los Almacenes Generales de Depósito y las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías. Por último, encontramos otras instituciones financieras que incorporan los dos fondos de garantías existentes y al colector, CISA. Se agregan las entidades aseguradoras e intermediarios financieros, para conformar lo que se denomina el Sistema Financiero y Asegurador colombiano.

El Estado tiene participación dentro de los Establecimientos de crédito en los Bancarios y en las Compañías de Financiamiento Comercial, y en los tres tipos de Sociedades de Servicios Financieros. De igual manera, en el sector asegurador, se forma parte con La Previsora de Seguros y La Previsora de Seguros de Vida.

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

2.2 DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA

La eliminación de las restricciones de acceso al financiamiento y menores costos, mediante la construcción de confianza al interior del mercado financiero y racionalización de la Banca de Desarrollo, es el primer objetivo de la estrategia de promoción de la micro, pequeña y mediana empresa en el PND. Para tal fin, la Banca de Desarrollo se concentrará en actividades de segundo piso y en atender las demandas de las Mipymes, sin sesgos sectoriales; a su vez, se avanzará en la integración de estas entidades. En adición a la política de racionalización de la Banca de Desarrollo, se mantendrá al Banco Agrario como única ventanilla de primer piso. Para los demás intermediarios financieros, el Gobierno Nacional adelantará programas de capital privado. Igualmente, se fortalecerán los Fondos de Garantías y se acudirá a las entidades fiduciarias para el apoyo y seguimiento de programas piloto.

2.3 ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DEL PND

Documentos que reflejan la decisión de la política.

Desde 1999 se diseñó una estrategia para el saneamiento y reestructuración de la banca pública que consistió en: i. Sanear las entidades viables para luego enajenarlas; ii. Fusionar, integrar o liquidar aquellas que no lo fueran y iii. Mantener exclusivamente al Banco Agrario como banco de primer piso, dada su especial función de fortalecer la profundización financiera en el Sector Agropecuario⁷; iv. La Nación podrá recibir los pasivos pensionales y asumir las contingencias que sean necesarias.

Además de la ley del Plan Nacional de Desarrollo (No. 812 de 2003), las Bases del Plan y el Sigob, para la ejecución de la estrategia No.6 del capítulo III, se han emitido las siguientes disposiciones relacionadas con la racionalización de la Banca de Desarrollo: Decisión del Consejo de Ministros de desmonte de las operaciones del Instituto de Fomento Industrial IFI en sesión del 25 de noviembre de 2002; decreto 1450 con el cual Minhacienda asumió deuda pública externa del IFI en mayo de 2003 por \$204.681 millones; decisión de la Junta Directiva de Fogafín que otorgó aval para garantizar los pasivos pensionales a cargo del IFI (Mayo 26 de 2003), que ascienden a \$83.268,2 millones, según cálculo actuarial a 30 de junio de 2003; decreto 2590 de 2003 mediante el cual se ordenó la liquidación del IFI; resolución número 0525 de mayo 30 de la Superbancaria, la cual aprueba la cesión parcial de activos, pasivos y contratos del IFI a BANCOLDEX. En cuanto al intento de privatización de BANCAFÉ, hoy en liquidación, Conpes emitió dos documentos: Nos. 3214 de 9 de enero y 3239 de agosto 25, ambos de 2003.

⁷ CONPES 3214 del 9 de Enero de 2003.

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

Más reciente es el Conpes 3340 del año 2005, con base en cual el Gobierno tomó una trascendental decisión en el sector. En primer lugar, escindió a Granahorrar con patrimonio excedentario de \$130.000 millones (capital pagado), representado en inversiones negociables y caja, para aprovechar su balance, sobre el cual se conformó el Granbanco-Bancafé, cediendo los activos productivos, \$6.695 mil millones, y los pasivos, \$6.265 mil millones, de Bancafé, sin incluir los laborales y pensionales. El capital de Granbanco-Bancafé se complementó con \$300.000 millones provenientes de descapitalización de CISA. Se declara entonces, a Bancafé en liquidación con activos por \$782.000 millones, pasivos que suman \$686.000 millones y patrimonio de \$96.000 millones.

Tal determinación desligó del nuevo banco las cargas pensionales y prestacionales de Bancafé, lo saneó para hacerlo más atractivo a inversionistas privados y, además, redujo el valor del Banco Granahorrar para facilitar su enajenación. El precio base de negociación fijado por el Gobierno para Granahorrar fue de \$429.000 millones para el Sector Solidario (1.3 veces el patrimonio), oferta por dos meses, y \$438.000 millones para el sector privado. Esto después de haber invertido para su salvamento \$1.13 billones. Finalmente, la participación de FOGAFÍN en el Banco fue vendida en \$975.062 millones, de ellos el BBVA pagó \$970.000 millones y \$5.062 millones por el 1.2% de las acciones adquiridas por empleados, ex empleados, fondos de empleados, fondos de pensiones y cesantías y por un sindicato.

Las decisiones de política gubernamental aplicable a las fiduciarias públicas, están contenidas en el Documento Conpes 3148 de Diciembre de 2001, que presentó una estrategia orientada a reducir la participación estatal en el Sector Fiduciario. Se argumentó ineficiencia en el uso de los recursos públicos por la duplicación de funciones y competencia entre las entidades públicas y con el sector privado, además de no cumplir propósitos de políticas públicas.

Así, se encuentran las siguientes acciones concretas en el Sector Fiduciario: a) En octubre de 2002, el BCH en liquidación firmó un contrato interadministrativo con el Instituto para el Desarrollo de Antioquia IDEA, entidad estatal del orden departamental, para la venta de su participación accionaria en Fiducentral⁸; b) Fogafin adelantó el proceso de enajenación de su participación accionaria en la Fiduciaria FES S.A., compuesta por 2.2 millones de acciones ordinarias que representan el 75,08% del total de las acciones en circulación. Dicha participación se vendió el pasado 10 de Agosto de 2005 por un valor aproximado de \$2.703 millones al inversionista Pablo Trujillo Tealdo⁹; c) Se está adelantando la liquidación de Fiduestado; d) En el 2003 se realizó la absorción de Fiduifi por parte de

⁸ Informe Gerencial BCH 2002.

⁹ Informe de auditoría Fogafin.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras

Dirección de Estudios Sectoriales

Fiduagraria, operación autorizada con la Resolución número 1086 del 10 de octubre de 2003 de la Superintendencia Bancaria de Colombia.

En consecuencia, las fiduciarias con participación pública estatal que se encuentran activas son Fiducaf , Fiduprevisora, Fidagraria y Fiducoldex.

De otra parte, se enajenó a Finam rica, Compa a de Financiamiento Comercial especializada en microcrédito y se adjudicó el paquete accionario correspondiente a la participación del Estado en la Compa a Central de Seguros S.A. (BCH en liquidación 85,99%; Fogafin 10,94%) y en la Compa a Central de Seguros de Vida S.A. (BCH en liquidación 4,49%; Central de Inversiones CISA 1,25%) en Junio de 2005 a la aseguradora Australiana QBE Insurance Group por \$49.490 Millones.

Por el lado de la Banca de Segundo Piso, además de la liquidación del IFI y la cesión de sus activos y pasivos productivos a BANCOLDEX, la Financiera Eléctrica Nacional, FEN, también ha estado en los planes de integración de la Banca de Desarrollo desde 1999, cuando emitieron el decreto No. 1194 para fusionarla con el IFI, FONADE y FINDETER, operación cancelada por declaratoria de inexequibilidad del decreto mencionado y del artículo 120 de la ley 489 de 1998, por parte de la Corte Constitucional. En mayo de 2000 la Junta Directiva de la FEN acordó mantener la entidad en operación durante dos años y luego trasladar los pasivos remanentes a la Nación a cambio de sus activos, para entregar en administración fiduciaria el balance resultante. Qued , entonces, en estado de desmonte progresivo. No obstante, en el último trimestre de 2005 fue capitalizada.

En FINDETER han implementado líneas de redescuento complementarias a su objeto social, para atender Pymes y Vivienda de Interés Social con destino a las regiones a través de Cajas de Compensación, Fondos de Empleados y Cooperativas. Se percibe entonces, freno a la política de racionalización de la Banca de Desarrollo.

A su vez, FONADE, Institución Oficial Especial, fue reformado (decretos 288 y 289 de 30 de enero 2004) y se adelantó el desmonte de la actividad de crédito que realizaba, con lo cual se le dio continuidad, luego de un momento de indecisión sobre su futuro.

2.4 CONCLUSIONES

Si bien, se ha hecho un esfuerzo importante para la venta, fusión, escisión e iniciación de liquidaciones de entidades financieras, con lo cual se ha reducido su número, la estructura del Sector Financiero Colombiano no ha sido modificada.

La racionalización de la Banca de Desarrollo se inició con la declaratoria de la liquidación del IFI, pero no se ha avanzado más allá. La FEN que estuvo en marchitamiento, fue capitalizada recientemente.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras

Dirección de Estudios Sectoriales

Complementariamente, se infiere que la política de democratización de la propiedad accionaria, al menos en el Sector Financiero, muestra un pobre resultado. Ello queda demostrado con la venta de GRANAHORRAR, en donde el “Sector Solidario” solo adquirió el 1.2% de las acciones, a quienes fueron ofrecidas en primera instancia en cumplimiento de los artículos 3° de la Ley 226 de 1995 (enajenación de la propiedad accionaria estatal) y 16 de la Ley 789 de 2002 (normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social).

**3 CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIBLE Y GENERACIÓN DE EMPLEO –
IMPULSO A LA VIVIENDA Y LA CONSTRUCCIÓN-**

En la Ley 812 del 26 de junio de 2003 – Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006-, el segundo objetivo nacional y sectorial de la acción estatal, busca impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo bajo un ambiente de estabilidad macroeconómica y de precios, garantizando la sostenibilidad de la deuda pública y un adecuado acceso de la economía colombiana en los mercados financieros y de bienes y servicios internacionales.

Para la alcanzar este objetivo, el Gobierno plantea una estrategia que comprende el impulso a la vivienda y la construcción, dado el impacto positivo que tiene sobre otros sectores y el empleo productivo.

Adicionalmente dará impulso a la exploración y explotación de hidrocarburos y minería; impulso a la infraestructura estratégica en transporte; impulso a los servicios públicos domiciliarios; promoción a la ciencia, tecnología e innovación; impulso a la competitividad y desarrollo; impulso a la política comercial; sostenibilidad ambiental y generación de empleo.

El objetivo de este aparte del documento es evaluar la ejecución de la política de vivienda en la implementación de las estrategias para impulsar la oferta y la demanda de vivienda en los hogares de estratos medios a través del desarrollo del mecanismo de protección contra la inflación en créditos en UVR, en los hogares de estratos altos a través de la continuidad de los beneficios tributarios de las cuentas de Ahorro de Fomento a la Construcción (AFC) y el apoyo a la emisión de títulos y bonos hipotecarios con el objetivo de sanear la cartera improductiva y obtener recursos de financiamiento e impulsar el microcrédito inmobiliario.

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

3.1 MONOGRAFÍA DEL PLAN

3.1.1 Mecanismo de protección contra la inflación en créditos en UVR

En la Ley 812 de 2003 se contempla desarrollar el mecanismo de protección contra la inflación en créditos en UVR, creado a comienzos de 2003¹⁰, el cual elimina la incertidumbre durante el plazo de amortización de las deudas hipotecarias hasta por 130 salarios mínimos legales mensuales, siempre y cuando el valor de la vivienda no supere los 323 salarios mínimos legales mensuales.

El mecanismo protege a los deudores hipotecarios de la variación de la UVR por encima de una meta de inflación definida por el Gobierno. Los usuarios de créditos en UVR podrán celebrar con el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras –Fogafin¹¹– un contrato de cobertura contra la variación de la Unidad por la vida del crédito (máximo 15 años) que garantizará al potencial deudor una tasa de interés nominal fija compuesta de la tasa remuneradora más una inflación fija. Anualmente el deudor hipotecario tendrá la opción de continuar o no con la cobertura. Así, los usuarios y los establecimientos de crédito con cartera hipotecaria tendrán mayor certeza en el pago de los créditos, disminuyendo el riesgo de no pago.

A pesar de ser específica la Ley del Plan en el objetivo del mecanismo de cobertura, no lo es con las metas cualitativas y cuantitativas anuales y cuatrienales, pues no se encuentran explícitas en el documento¹². La meta con la cual el Gobierno mide sus resultados, se incorpora en el documento Conpes 3200, que contiene las bases de la política de vivienda 2002-2006¹³, y es colocar 40.000 créditos entre el 1 de septiembre de 2002 y el quince de enero de 2005. Adicionalmente para garantizar la equidad se definieron cupos indicativos para las regiones del país. Cuadro No. 1

¹⁰ Creado en la Ley 795 de 14 de enero de 2003, Artículo 96 y reglamentado por el Decreto 066 de enero 15 de 2003.

¹¹ Por medio del Decreto 2380 del 24 de octubre de 2002 se autoriza a Fogafin para realizar operaciones de derivados con los establecimientos de crédito, en su calidad de propietarios o administradores de cartera originada por establecimientos de crédito, con la finalidad exclusiva de otorgar cobertura frente al riesgo de variación de la UVR respecto de una tasa determinada, a los deudores de créditos de vivienda individual a largo plazo.

¹² La Ley 152 de 1994 por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo contempla en su Artículo 4 que los planes deben contener las metas nacionales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos.

¹³ Bases de la Política de Vivienda 2002-2006: Ajustes al programa de subsidio familiar de vivienda e incentivos de oferta y demanda para créditos de vivienda en UVRS. Minhacienda, Mindesarrollo y DNP. Bogota, septiembre 30 de 2002.

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

Cuadro No. 1
Mecanismo de protección contra la UVR
Cupos por Región

Regiones	Hogares no propietarios con ingresos entre 4-8 SMLM	Distribución (%) Hogares	Número de contratos de cobertura por región	Distribución (%) Coberturas
Atlántica: Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena, Sucre y San Andrés	51,668	11.23%	4,491	11.23%
Oriental: Boyacá, Cundinamarca, Meta, Santanderes; Amazonas, Arauca, Casanare, Guaviare, Guainia, Vaupes y Vichada	79,863	17.36%	6,942	17.36%
Central: Antioquia, Caldas, Caquetá, Huila, Quindío, Risaralda, Tolima	122,585	26.64%	10,656	26.64%
Pacífica: Cauca, Chocó, Nariño, Valle del Cauca, Putumayo	77,107	16.76%	6,703	16.76%
Bogotá	128,937	28.02%	11,208	28.02%
Total	460,160	100.00%	40,000	100.00%

Dado el desempeño aceptable, más no el esperado por el Gobierno (a enero de 2005 el cumplimiento de meta a dos años era del 46.2% con 18.503 coberturas otorgadas), se amplió el plazo de la cobertura hasta diciembre 31 de 2005¹⁴.

Si bien el mecanismo de cobertura ha generado tranquilidad a muchas familias con respecto del efecto de la inflación sobre sus créditos en la compra de vivienda, aun falta cumplir la mitad de la meta (a junio de 2005 las coberturas otorgadas fueron de 19.673 y cumplimiento de 49.2%) y con la tendencia observada no se alcanzará el 100% de la meta a diciembre de 2005.

Este comportamiento, por un lado podría implicar ahorro en los recursos estatales pero por otro lado, se perdería el objetivo de la medida de promover la construcción y contribuir al crecimiento económico dado el efecto dominó que tiene sobre otros sectores de la economía y la generación de empleo productivo. Son varios los factores que han influido en este comportamiento.

¹⁴ Decreto 341 de febrero 14 de 2005

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

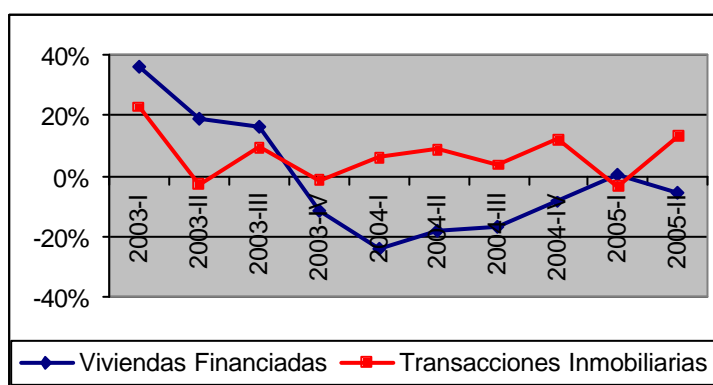
A pesar que el Índice de Confianza del Consumidor presenta una tendencia creciente, desde diciembre de 2001 hasta septiembre de 2005¹⁵ la evolución de la serie presenta fuertes caídas donde el gasto de los hogares en cosas grandes como electrodomésticos y vivienda se ve afectado por las expectativas negativas que se tienen sobre el comportamiento de la economía y la calidad, cantidad y estabilidad del empleo en el futuro.

En segundo lugar, los hogares aun se recuperan de las secuelas de la crisis del UPAC, cuando muchas familias vieron desbordar el valor de sus créditos hipotecarios y, en consecuencia, se sometieron a la dación en pago de sus viviendas, perdiendo su principal patrimonio. Como afirman concededores del sector, las familias están saneando sus deudas antes de arriesgarse a tomar nuevos créditos y los compradores prefieren pagar de contado, o parcialmente con ahorros, venta de activo, remesas, cesantías y créditos a corto plazo y en menor medida el crédito hipotecario a largo plazo.

En el Gráfico No.1, se observa que a partir del cuarto trimestre de 2003 el número de viviendas financiadas presentan una tendencia de crecimiento negativo mientras el número de transacciones inmobiliarias presenta una tendencia contraria.

Gráfico No.1

Número de Viviendas Financiadas y Transacciones Inmobiliarias
 Crecimiento Trimestral 2003I – 2005II



Fuente: Dane

¹⁵ Tendencia Económica. Informe Mensual de Fedesarrollo. No.43. Octubre de 1995

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

Otros factores exógenos que han influido en la regular colocación de las coberturas de crédito han sido el buen comportamiento de la UVR, la estabilidad y control de la inflación y la poca promoción y gestión del mecanismo por parte de los establecimientos de crédito.

3.2 NIVEL DE EJECUCIÓN DE LA META

A junio de 2005 se colocaron 19.673 coberturas, 49.2% de la meta. Cuadro No.2

Cuadro No. 2
Mecanismos de protección contra UVR
Otorgados y por otorgar.
2003 – Junio 2005

	2003	2004	2005	2003-2005
META				40,000
OTORGADOS ANUAL	10,003	8,073	1,597	19,673
CUMPLIMIENTO ACUMULADO	25.0%	20.2%	4.0%	49.2%
POR ASIGNAR ANUAL	29,997	21,924	20,327	20,327

Fuente: Fogafín

Por áreas geográficas, la Región Central es la de mayor avance en la colocación de coberturas entre 2003 y 2005 con 6.813 y 63.9% de cumplimiento, seguidos por Bogotá con 7.098 y 63.3%. En Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada no se han otorgado apoyos de protección contra la UVR. Cuadro No.3.

Cuadro No. 3
Apoyos contra la UVR Regional
2003- Junio 2005

Regiones	Número de contratos de cobertura por región 2003-2005	Distribución (%) Coberturas	Número de contratos de cobertura por región 2003	Cumplimiento %
Atlántica: Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena, Sucre y San Andrés	4,491	11.23%	1,584	35.27%
Oriental: Boyacá, Cundinamarca, Meta, Santanderes; Amazonas, Arauca, Casanare, Guaviare, Guainia, Vaupes y Vichada	6,942	17.36%	2,406	34.66%
Central: Antioquia, Caldas, Caquetá, Huila, Quindío, Risaralda, Tolima	10,656	26.64%	6,813	63.94%
Pacífica: Cauca, Chocó, Nariño, Valle del Cauca, Putumayo	6,703	16.76%	1,772	26.44%
Bogotá	11,208	28.02%	7,098	63.33%
Total	40,000	71.98%	19,673	49.18%

Fuente: Fogafin - Cálculos propios

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

Comparando las cifras de cumplimiento con otras fuentes, se encuentran diferencias en la información reportada y presentada.

Según cifras observadas en el Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda (ICAV), a mayo de 2005¹⁶ existe una diferencia de 62 apoyos con respecto a las de Fogafin. Cuadro No.4

Cuadro No. 4
Apoyos contra la UVR ICAV Vs. Fogafin
2003- Mayo 2005

Año	Resultado ICAV	FOGAFIN SIN FNA	Diferencia (ICAV-FOGAFIN)
2003	9,828	9,784	44
2004	7,931	7,903	28
2005 (1)	1,296	1,306	-10
Total	19,055	18,993	62
Cumplimiento Meta	48%	47%	

(1) con corte a mayo de 2005

Con respecto al costo fiscal neto de la cobertura, Fogafin ha cancelado a las entidades financieras la suma de \$1.952 millones¹⁷.

3.3 CONCLUSIONES

La meta de cobertura de créditos contra la UVR no se estipula en el Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo esta corresponde a 40.000 contratos de cobertura entre septiembre de 2002 y enero de 2005, pero por la moderada colocación, el Gobierno decidió postergar la vigencia hasta diciembre de 2005.

A Junio de 2005 se otorgaron 19.673 apoyos, cumpliendo la meta en un 49.18% (40.000 coberturas). Con respecto a las cifras del ICAV existe una diferencia de 62 apoyos otorgados. El costo neto fiscal de las coberturas otorgadas por Fogafin fue de \$1.952 millones.

¹⁶ Información a Mayo de 2005 (5 de Diciembre de 2005). El ICAV no tiene la afiliación de Fondo Nacional del Ahorro.

¹⁷ Fogafin

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras

Dirección de Estudios Sectoriales

Como se observa, después de casi tres años, hay un moderado avance en la colocación de coberturas y de acuerdo al promedio mensual colocado (678) y al número de créditos por otorgar entre julio y diciembre de 2005 (20.327) la meta será difícil de alcanzar. Varios factores sustentan el resultado moderadamente satisfactorio.

En primer lugar, muchas variables económicas presentaron desde el 2003 hasta principios de 2005 comportamientos moderados que incidieron en la colocación de las coberturas de créditos en UVR. Solo a partir del segundo trimestre de 2005 se nota un repunte en el crecimiento económico, la inversión, el consumo privado y el desempleo.

Si bien el desempleo ha disminuido, este es más inestable y hay mas informalidad y subempleo, incidiendo en que los hogares tengan baja capacidad y sean cautos en el nivel de gastos en cosas grandes como electrodomésticos y vivienda.

Y en segundo lugar, los hogares aun se recuperan de las secuelas de la crisis del crédito hipotecario en UPAC, cuando se vieron sometidos a la dación en pago de sus viviendas. Como afirman concedores del sector, los hogares están optando por no endeudarse y están comprando de contado con diferentes activos.

4 BENEFICIO TRIBUTARIO PARA VIVIENDA DE ESTRATOS ALTOS, A TRAVÉS DE CUENTAS DE AHORRO PARA EL FOMENTO DE LA CONSTRUCCIÓN (AFC)

4.1 DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA Y DEL PROGRAMA

En lo que respecta al Plan Nacional de Desarrollo para este cuatrienio, el artículo 8 de la *Ley 812 de 2003* describe los principales programas de inversión que el Gobierno Nacional espera ejecutar durante la vigencia 2002-2006.

El segundo capítulo, Crecimiento Económico Sostenible y Generación de Empleo, tiene entre sus estrategias la de reactivación e impulso a la vivienda y a la construcción.

El impulso a la vivienda se centra en tres estrategias principales por grupos de población: Para grupos de menores ingresos el Gobierno se compromete a ampliar la cobertura de los subsidios familiares de vivienda (SFV) y a desarrollar políticas de financiación alternativa. Para hogares de estrato medio, a desarrollar el mecanismo de protección contra la inflación en créditos UVR. Para los hogares de estrato alto, a continuar el beneficio tributario de las cuentas de ahorro para el fomento de la construcción (AFC).

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

Para desarrollar el Plan, el Gobierno parte de la premisa que la política habitacional, 1) contribuirá al crecimiento económico del país y a la generación de empleo bajo criterios empresariales con responsabilidad social; 2) está comprendida en la construcción de la equidad social, anotando que para ello garantizará la transparencia en la distribución de los recursos orientados a la población y las regiones en condiciones de pobreza¹⁸.

Como inconveniente al momento de evaluar esta política, está que conforme a lo expuesto por el SIGOB respecto del Plan, el beneficio no tiene otra intención diferente a promocionar la apertura de cuentas AFC en el sector bancario; fin diferente al objetivo planteado en la estrategia de reactivación a través del Impulso a la Construcción de Vivienda, en el cual está involucrado. De ahí que el número de cuentas abiertas, tampoco obedezca a los objetivos que se establecieron para la estrategia en conjunto y, por tanto, un cumplimiento en la meta del beneficio, no significa un cumplimiento en ésta.

4.1.1 Documentos que reflejan la decisión de política

La política es de tipo fiscal, consistente en un beneficio tributario con un objetivo claro de incentivo a la construcción de vivienda de estrato alto, donde el Gobierno sacrifica recursos a cambio de contribuir a la reactivación del sector constructor en los estratos 5 y 6, dentro de su objetivo de generar crecimiento económico y empleo.

No existe asignación directa de recursos de parte del fisco, al contrario, el beneficio genera una disminución de los ingresos corrientes de la Nación por menor recaudo. En este sentido, el beneficio se otorga mediante ley, específicamente Ley de Reforma Tributaria consagrada en el Estatuto Tributario.

Existen dos (2) beneficios tributarios básicos tendientes a “facilitar” la adquisición de vivienda; uno indirecto, que permite deducir un gasto que no tiene relación de causalidad con la generación de renta y, otro directo, que disminuye el impuesto vía retención a traspasar al recaudo de la Nación:

1. *Deducción de intereses sobre préstamos para adquisición de vivienda.* Los intereses que se paguen sobre préstamos para adquisición de vivienda son deducibles del impuesto a la renta¹⁹.

¹⁸ Ley 812 de 2003, artículo 8. Capítulo B. Numeral 1.

¹⁹ Art. 119 E.T. : *Deducción de intereses sobre préstamos para adquisición de vivienda.* Son deducibles los intereses que se paguen sobre préstamos para adquisición de vivienda del contribuyente, siempre que el préstamo esté garantizado con hipoteca si el acreedor no está sometido a la vigilancia del Estado, y se cumplen las demás condiciones señaladas en este artículo. Los intereses y corrección monetaria deducibles se restarán de la base de retención.

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

2. *Incentivo al ahorro de largo plazo para fomento de la construcción.* La parte de los ingresos que destine el trabajador empleado o independiente al ahorro a largo plazo en cuentas de "Ahorro para el Fomento a la Construcción, AFC," no se incluyen en la base para aplicar la retención en la fuente.

En cuanto al beneficio directo, la decisión inicial está en el artículo 23 de la *Ley 488 de 1998, Ley de Reforma Tributaria*:

“Artículo 23. Adiciona el artículo 126-4 al Estatuto Tributario:

“Incentivo al ahorro de largo plazo para el fomento de la construcción. Las sumas que destine el trabajador al ahorro a largo plazo en las cuentas de ahorro denominadas "Ahorro para el Fomento a la Construcción –AFC–" no harán parte de la base para aplicar la retención en la fuente y serán consideradas *ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional*, hasta una suma que no exceda del treinta por ciento (30%) de su ingreso laboral o ingreso tributario del año.

El retiro de los recursos de las cuentas de ahorro 'AFC' antes de que transcurran cinco (5) años contados a partir de su fecha de consignación, implicará que el trabajador pierda el beneficio y que se efectúen, por parte de la respectiva entidad financiera, las retenciones inicialmente no realizadas, salvo que dichos recursos se destinen a la *adquisición* de vivienda financiada por entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria²⁰.

En este caso, el único beneficiado es el Sector Financiero, sin que se logre ningún objetivo.

La Exposición de motivos del *Proyecto de Ley 045 de 1998*, que antecedió a la *Ley 488*, comenzaba haciendo breve diagnóstico de la situación crítica de las finanzas públicas, del déficit del Gobierno Central y del consolidado; para concluir que al no existir margen para reducir gastos, *era imperativo mejorar el recaudo tributario*. Se mencionó con preocupación como ante la disminución del recaudo de los impuestos directos, en específico el de renta, también se había presentado importante disminución real en el recaudo del Impuesto al Valor Agregado en 1997²¹, siendo un impuesto de más control.

²⁰ El artículo 23 de la Ley 633 de 2000, modificó el inciso 3 del artículo 126-4 del E.T., quedando tal como presenta en este texto. También se pierde en este caso, el beneficio de retención en la fuente sobre los rendimientos que generen las cuentas de ahorro "AFC", de acuerdo con las normas generales de retención en la fuente sobre rendimientos financieros.

²¹ IVA: 1990: 5,5% PIB. 1997: 7,1% PIB. RENTA: 1990: 3,95% PIB, 1997: 4,94% PIB.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras

Dirección de Estudios Sectoriales

Así, en la parte de “medidas urgentes” se habló de buscar la eficiencia en el recaudo de impuestos. De otro lado, se insistió en la *neutralidad* como principio para eliminar las discriminaciones en materia tributaria, es decir, exenciones y exclusiones para hacer más técnica y equitativa la tributación. Respecto del beneficio que se está tratando, no se expuso nada, pero lo que en principio se puede observar es que el artículo aprobado no es consecuente con la problemática planteada y las medidas propuestas.

Posteriormente, el artículo 23 de *Ley 633 de 2000* introdujo modificación al artículo 126-4 del E. T. Con ese cambio, los trabajadores empleados o independientes, pueden utilizar el ahorro para compra de vivienda nueva o usada sin importar la antigüedad de la cuenta. La medida rige desde septiembre de 2001, cuando se expidió el Decreto Reglamentario.

De otro lado, el *Decreto 779 de marzo 28 de 2003*²² amplió el ámbito de aplicación del beneficio, de forma tal que los retiros realizados de las cuentas de ahorro “AFC” antes de que transcurran cinco (5) años contados a partir de la fecha de su consignación, se consideran ingresos no constitutivos de renta cuando se destinen al pago de cánones derivados de contratos de leasing habitacional o al pago del valor necesario para ejercer la opción de adquisición de la vivienda.

El Gobierno Nacional, no cuenta con estimativo del sacrificio fiscal originado en el beneficio; tanto por las disminuciones en la base para aplicar la retención en la fuente del Impuesto de Renta a los asalariados y trabajadores independientes, como por los ingresos no constitutivos de renta para ahorradores que declaran el impuesto y, por tanto, han disminuido el valor a pagar en este impuesto.

Aun así, hay dos opiniones, la del presidente de CAMACOL, Eduardo Jaramillo Robledo, y la de la Presidente del Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda, así:

no se conocen datos de la DIAN sobre los costos de esta exención, pero sus cálculos indican que ésta podría estar entre \$25 mil y \$30 mil millones, “recursos que resultan pequeños para el monto de inversión y los beneficios que se originan con el pago de impuestos directos”²³. Esto está por comprobarse.

Las cuentas AFC brindan un beneficio tributario equivalente a que el Gobierno pague aproximadamente 3 cuotas al año del crédito ...²⁴.

²² Artículo 7: Beneficio en cuentas de ahorro para el fomento de la construcción “AFC”

²³ Diario La República, “Contralor propone acabar con beneficios para AFC”, Luís Segundo Gámez, miércoles 15 de junio de 2005.

²⁴ Cuentas de ahorro para fomento de la construcción –AFC. Documento ICAV

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

Beneficios tributarios adicionales al aplicar Cuentas AFC

Las personas con cuenta AFC y con crédito hipotecario están exentos del impuesto del cuatro por mil ²⁵; así, el valor máximo del gravamen que puede dejar de pagarse por este concepto cada año, es el equivalente al 50% del salario mínimo mensual legal vigente (\$190.750 año 2005, \$2.289.000 al año). Esta exención se aplica para cada mes de manera no acumulativa.

Otro privilegio, es la posibilidad de hacer doble reducción de la retención en la fuente, a través de la reducción en la base gravable, una por la cuenta AFC y la otra por la deducción de intereses y corrección monetaria pagados por concepto del crédito.

Este beneficio podrá utilizarse en forma concurrente con el establecido para los aportes obligatorios y voluntarios en fondos de pensiones, artículo 126-1 del Estatuto Tributario ²⁶ y 70 del *Decreto 2577 de 1999*, siempre y cuando sumados, no superen el 30% del ingreso laboral o ingreso tributario del año.

Procedimiento para aplicar el beneficio

El beneficio consiste en que las sumas consignadas en cuentas AFC, no hacen parte de la base para aplicar la retención en la fuente en salarios, ni en honorarios y comisiones en el caso de los trabajadores independientes que presten servicios profesionales. Por tanto, se aplica sólo a sujetos sometidos a retención en la fuente (asalariados que devenguen más de \$2.405.333 en 2005 -antes del restar el 25% exento-).

Para el titular de la cuenta AFC, asalariado o independiente, que sea declarante del impuesto de renta, los ahorros realizados, se declaran como ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional; por tanto, disminuyen la renta líquida gravable, base para el cálculo del impuesto; con lo cual, el beneficio se reduce al porcentaje de renta que grava la

²⁵ Artículo 879 del E. T.: Se encuentran exentos del Gravamen a Movimientos Financieros: Los retiros efectuados de las cuentas de ahorro destinadas exclusivamente a la financiación de vivienda. La exención no podrá exceder anualmente del cincuenta por ciento (50%) del smmlv y se aplicará proporcionalmente en forma no acumulativa sobre retiros mensuales efectuados por el titular de la cuenta.

²⁶ Los aportes voluntarios que haga el empleado o trabajador independiente a los fondos de pensiones de jubilación e invalidez, a los fondos de pensiones *Decreto 2513 de 1987*, a los seguros privados de pensiones y a los fondos privados de pensiones en general, no harán parte de la base para aplicar la retención en la fuente y serán considerados como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional hasta una suma que adicionada al valor de los aportes obligatorios del trabajador, no exceda del 30% de su salario o de su ingreso tributario del año según el caso.

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

persona, a menos que la persona declare por renta presuntiva, caso en el cual el beneficio se pierde, de no ser así, disminuye la renta líquida gravable y el impuesto sobre la renta gravable.

El pagador (retenedor para independientes) descuenta mensualmente del salario, la suma que el trabajador destinó a ahorro (no puede exceder del 30 por ciento de su sueldo) y la consigna directamente en la cuenta AFC. Automáticamente, el pagador resta de la base gravable del trabajador el valor del ahorro, con lo que la retención en la fuente se reduce.

Las cuentas de ahorro AFC deberán operar en las entidades bancarias que realicen préstamos hipotecarios y en las Corporaciones de Ahorro y Vivienda y los recursos captados, únicamente podrán ser destinados a financiar créditos hipotecarios o a la inversión en titularización de cartera originada en adquisición de vivienda ²⁷.

4.1.2 Metas Propuestas por el Gobierno

El documento *‘Metas del Plan Nacional de Desarrollo - Hacia un Estado Comunitario’*, no contiene metas cuantitativas, pero, conforme a la página web del SIGOB, la meta establecida para ésta estrategia es el número de cuentas abiertas ²⁸.

4.1.3 Recursos Asignados al Programa y al Proyecto

No se necesitan recursos para llevar a cabo esta iniciativa, porque, como se ha afirmado, lo que hay es sacrificio fiscal, ya que este beneficio reduce los recaudos por retención en la fuente en el impuesto a la renta, o el impuesto mismo, al tratarse de exención a la base tributaria. Adicionalmente, no se ha encontrado en los documentos emanados del Gobierno, estimativo o valor proyectado para esta exención.

4.1.4 Nivel de Ejecución del Proyecto

El siguiente cuadro muestra cifras desde la expedición del *Decreto 2005 de 2001* hasta agosto de 2005.

²⁷ Ley 488 de 1998, artículo 23, incisos 2 y 5.

²⁸ 12.000 para 2003, 13.000 para 2004, 13.000 para 2005 y 50.000 para todo el cuatrienio.

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

CUENTAS DE AHORRO PARA EL FOMENTO A LA CONSTRUCCIÓN -AFC-					
año	cuentas aperturadas	meta de cuentas	cumplimiento	saldo en millones	saldo entre cuentas
2001*	1,684			2,911	1.73
2002	10,074	12,000	84%	16,850	1.67
2003	9,284	12,000	77%	15,332	1.65
2004	9,988	13,000	77%	20,814	2.08
2005**	7,190	9,750	74%	19,864	2.76
* de octubre 01 a diciembre 31					
** a agosto					

Fuente: página web ICAV. Nota: Para 2005 la meta es de 13.000 cuentas abiertas, pero para efectos de comparar con el tiempo del que se tienen datos, se proporcionó la meta a trimestre.

Es necesario aclarar que las cifras recogen la información allegada al Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda ICAV, al cual están afiliadas aproximadamente el 85% de las instituciones financieras que manejan cuentas de ahorro AFC.

En principio, en ningún tiempo se ha logrado la meta establecida. En lo que va corrido de 2005 el avance va en 74% respecto de las cuentas que deberían ir abiertas a la fecha, es decir, se mantiene el comportamiento y al parecer, la tendencia es 10.000 cuentas abiertas por año, mientras los empleados de estratos 5 y 6 se acogen a la medida.

A agosto de 2005 existen como saldo mínimo, 38.220 cuentas AFC con un saldo de \$75.771 millones, (\$2 millones por cuenta), de las cuales, 30.660 cuentas pertenecen al Gobierno actual, el cual tiene una meta del cuatrienio de 50.000 cuentas abiertas.

4.2 SITUACIÓN A 2005

En la prensa escrita se llegó a hablar de una parálisis en los proyectos de construcción en los estratos medio y alto. El Presidente de Camacol, Eduardo Jaramillo, reconoció que desde mediados del año pasado se evidencia una reducción de ritmo de las obras en ejecución y de las nuevas obras en los estratos medio y alto.

Unas personas afirman que el beneficio si a contribuido a acelerar la construcción en estratos altos, pero eso sólo se sabe conociendo las cuentas AFC utilizadas en ello.

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

4.3 CONCLUSIONES

No están bien establecidas las metas conforme al objetivo que se plantea, ya que el Gobierno espera que la política habitacional contribuya al crecimiento económico del país y a la generación de empleo. Lo que de alguna manera se proyecta es que la mayor construcción de vivienda de estratos altos, jalone la producción en varios sectores productivos por la cantidad de insumos que demanda, incrementando el PIB sectorial.

Si se asume que el beneficio en mención contribuye al crecimiento económico, el sacrificio fiscal en los menores recaudos debe traducirse en mayores recaudos a futuro; donde el Estado incentive ahora una medida de desarrollo económico y, luego, se vea retribuido por tal esfuerzo por los tributos nacionales y locales que se generan.

Si se parte de la teoría que expone que las funciones de los beneficios tributarios son crear estímulos o incentivos a las actividades económicas, a sectores o regiones; generar ciertas conductas, o lograr el bienestar de determinada población; se puede observar que el beneficio a las cuentas AFC cumple con la función de generar la conducta en el ahorro, lo que no queda claro, es el traslado de esos ahorros al sector vivienda como se propone el Plan.

5 PROGRAMA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL RURAL BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A.

5.1 LA POLÍTICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL RURAL

El Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario 2002 - 2006” destaca el impulso a la política de Vivienda como un elemento clave para la reactivación económica. El Plan prioriza la necesidad de aumentar la cobertura del Programa de Vivienda Rural hasta el año 2006, estableciendo una meta de 55.400 soluciones para el cuatrienio, de las cuales 33.240 corresponden a mejoramiento y saneamiento básico y 22.160 a vivienda nueva.

5.2 ANTECEDENTES DE LA VIVIENDA RURAL²⁹

El Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y el Subsidio Familiar de Vivienda se establecen como programas a partir de la Ley 3ª de 1991. La Caja Agraria comenzó a

²⁹ Auditoría Gubernamental con enfoque integral, Programa de Vivienda Rural – Banco Agrario de Colombia 2000–2004, Enero de 2005

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras

Dirección de Estudios Sectoriales

ejecutarlo desde 1992, destinando los recursos inicialmente a la dotación de las viviendas existentes con servicios de acueducto y saneamiento básico, o en casos extremos a la reubicación de familias que hubiesen sido afectadas por desastres naturales.

En 1993 se expidió el Decreto 2154, mediante el cual se fijan los campos de aplicación de los recursos que por aquel entonces administraba la Caja Agraria.

Entre 1992 y 1999, la Caja Agraria otorgó 250.094 subsidios, cuya adjudicación se hizo a través de 3,574 proyectos comunitarios, los cuales contaban con un comité operativo conformado por el alcalde, un representante de la comunidad, elegido por mayoría simple de los beneficiarios del subsidio, y el interventor del proyecto.

Con el objeto de sortear la crisis de la vivienda que se evidenció al final de la última década del Siglo XX, se expidió la Ley 546 de 1999 en la que se señalaron los objetivos y criterios para regular el sistema especializado para la financiación de vivienda; dentro de sus medidas está la reliquidación de las obligaciones hipotecarias y, además, se dictaron otros lineamientos en materia de Vivienda de Interés Social (VIS).

Con el Decreto 568 del 30 de marzo de 2000, el Ministerio de Desarrollo Económico reglamentó parcialmente las Leyes 3° de 1991, 508 de 1999 y 546 de 1999, estableciendo que durante los cinco años siguientes a la vigencia de la Ley 546 de 1999, se asignara con recursos del presupuesto nacional una suma anual equivalente a \$150.000 millones, expresados en Unidades de Valor Real (UVR), con el fin de destinarlos a subsidio familiar de vivienda de interés social. De éstos, el 20% se destinaban para atender la demanda de subsidios de vivienda de interés social de la población rural, para amparar regiones con atraso relativo, hacinamiento habitacional, alta concentración poblacional y altos índices de necesidades básicas insatisfechas.

Según el Decreto 1042 de 2003, la política de vivienda de interés social rural tiene por objeto mejorar las condiciones de vida de los habitantes rurales de escasos recursos económicos, mediante la intervención con programas de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico, vivienda nueva en sitio propio o adquirida, para disminuir los índices de hacinamiento crítico y el déficit habitacional de las zonas rurales. Así mismo, tiene por objeto apoyar las políticas del Gobierno Nacional en áreas rurales y los programas definidos en el Plan Nacional de Desarrollo, no solo orientados a reactivar la productividad del campo sino a la construcción de nuevas relaciones económicas y sociales que contribuyan al desarrollo regional del país, sobre la base de convivencia y paz.

La política de vivienda de interés social rural tiene cobertura nacional y se aplica en todas las zonas definidas como suelo rural en los Planes de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV de la Ley 388 de 1997 y en los centros poblados de los

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras

Dirección de Estudios Sectoriales

corregimientos cuya población no exceda los 2.500 habitantes y que en dichos planes, sus áreas no hayan sido declaradas como suelo urbano.

5.3 DESCRIPCIÓN DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL RURAL³⁰

Se entiende por vivienda de interés social rural aislada, la vivienda ubicada en un terreno de uso agropecuario, forestal o pesquero de tamaño menor o igual a una Unidad Agrícola Familiar –UAF-, definida según Ley 505 de 1999. Cuando se trate de vivienda agrupada o aislada independiente de unidad productiva alguna, la vivienda de interés social rural corresponderá a la perteneciente a los estratos uno y dos. Para las comunidades indígenas, la autoridad indígena determinará las viviendas de interés social rural.

La vivienda correspondiente a predios entre una y hasta tres UAF o con un avalúo comercial de hasta 75 salarios mínimos mensuales, se considerará en el rango de interés social exclusivamente para los efectos del crédito con recursos provenientes del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, FINAGRO.

Se entiende por Unidad Agrícola Familiar, un predio de explotación agrícola, pecuaria, forestal o acuícola que dependa directa y principalmente de la vinculación de trabajo familiar, sin perjuicio del empleo ocasional de mano de obra contratada. La extensión debe ser suficiente para suministrar, cada año, a la familia que lo explote, en condiciones de eficiencia productiva, ingresos promedio equivalentes a 1.080 salarios mínimos legales diarios.

5.3.1 Problemática de la Vivienda Rural³¹

Se ha estimado que el total de población colombiana en el 2003 se aproximó a los 44.5 millones de habitantes, del cual, 12.5 millones, correspondiente al 28% se considera rural. De este conjunto, cerca del 83% es considerada población pobre y el 43% en extrema pobreza, lo que representa más de 10 millones de personas viviendo en condiciones precarias en las zonas rurales.

De acuerdo con Planeación Nacional, el déficit de vivienda rural para el país, indica que cerca del 57% de las viviendas tienen necesidad de mejoramiento y de construcción.

³⁰ *Ibíd.*, Pág. 8

³¹ Auditoría Gubernamental con enfoque integral, Programa de Vivienda Rural – Banco Agrario de Colombia 2000–2004, Enero de 2005, Resultados

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

Déficit de Vivienda Rural

INDICADOR	RURAL
DÉFICIT CUALITATIVO ¹ (Necesidad de Mejoramiento)	46%
DÉFICIT CUANTITATIVO (Necesidad de Construcción)	11%
DÉFICIT TOTAL RURAL	57%

Fuente: DNP, con base en la Encuesta de Calidad de Vida 2003.

El problema de vivienda en zonas rurales tiene diferencias significativas frente a la problemática urbana, siendo caracterizada por:

- Es mayor el déficit en aspectos de necesidades de mejoramiento que en necesidades de construcción, tal como se mostró en el cuadro anterior.
- ?
- Se trata de vivienda dispersa que requiere de una entidad (oferente) que aglutine a las familias, organice y gestione los proyectos ante la entidad otorgante del subsidio.
- La carencia de trabajos permanentes y en algunos casos no formales, se traduce en bajos ingresos de la población rural, situación que limita su acceso a las condiciones de crédito del Sistema Financiero.
- La especificidad técnica de las obras, el proceso de construcción por sistemas de autogestión o participación comunitaria y la dispersión territorial, generan la necesidad de un mayor apoyo técnico y de seguimiento en la ejecución.
- La especificidad de la población rural requiere que los diseños y los materiales utilizados en la solución, atiendan aspectos culturales e incorpore valor agregado local o regional.

5.4 METAS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL RURAL

Corresponde al Banco Agrario atender 55.400 familias rurales, de los niveles Sisben 1 y 2, con soluciones de vivienda, mediante el otorgamiento de 33.240 subsidios para mejoramiento y saneamiento básico y 22.160 subsidios para vivienda nueva. El subsidio será por el equivalente al 70% del valor de la solución, tanto para mejoramiento y saneamiento básico como para vivienda nueva.

En agosto de 2004, el número de subsidios, VIS, asignados a través del Banco Agrario, para vivienda rural, de conformidad con las metas propuestas se descomponía así:

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

ANO	META	AVANCE	AVANCE / META
2003	29.700	9.370	32%
2004	26.700	7.618	29%
2005	-	-	-
2006	-	-	-
TOTAL CUATRENIO	55.400	16.988	31%

FUENTE: DAPN. SIGOB

5.4.1 Financiación del Programa Vivienda de Interés Social Rural (VISR)

De conformidad con la prioridad establecida en el Plan Nacional de Desarrollo, el Gobierno busca asegurar la financiación del Programa de VISR, con recursos del crédito externo, para lo cual se contratará un empréstito externo con el BID, garantizándose la financiación del programa durante el período 2005-2007. De acuerdo con cifras del Ministerio de Agricultura, tales recursos beneficiarían aproximadamente 16.000 familias rurales de los niveles 1 y 2 del SISBEN³².

Aparte de financiar el programa de Subsidio para la Vivienda de Interés Social Rural, el crédito busca fortalecer los instrumentos de ejecución, los mecanismos de monitoreo y evaluación, para lo cual se han estructurado tres componentes: Subsidio a la vivienda rural, sistema de información y sistema de monitoreo y evaluación de impactos del programa.

Costos del Programa

El DNP ha estimado en US\$39.83 millones el costo del programa por los años 2005 a 2007, de los cuales, US\$30 millones corresponden al crédito previsto con la banca multilateral y US\$9.83 millones a contrapartidas, originadas en: aportes de los Gobiernos Municipales; aportes de los beneficiarios, tanto en efectivo como en mano de obra y por aportes de la Nación.

³² CONPES 3304 de agosto de 2004

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

5.5 EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA DE VIVIENDA RURAL EN EL PERÍODO 2000 – 2004³³

Adjudicaciones

La información suministrada por el Banco Agrario de Colombia S.A. muestra que en el período analizado se adjudicaron 1.021 proyectos que procuraban dar solución al problema habitacional de 52.836 familias postulantes, de conformidad con el siguiente cuadro:

PROYECTOS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL RURAL APROBADOS ENTRE 2000 Y 2004

AÑO	PROYECTOS APROBADOS	FAMILIAS BENEFICIADAS
2000	198	12.345
2001	266	12.582
2002	183	9.650
2003	201	10.042
2004	173	8.217
TOTAL	1.021	52.836

FUENTE: BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A.

Los recursos involucrados en el otorgamiento de solución para las 52.836 familias fueron del orden de \$340.938 millones, desagregados así:

Recursos involucrados en proyectos de vivienda de interés social rural 2000-2004
(En Millones de Pesos)

AÑO	APORTE DEL MUNICIPIO	APORTE DEL DEPARTAMENTO	APORTE DE LA COMUNIDAD	APORTE DE OTROS*	VALOR DEL SUBSIDIO	TOTAL PROYECTO
2000	10.771	-	7.064	1.425	46.646	65.906
2001	8.314	-	10.226	7.906	51.697	78.143
2002	9.364	-	8.743	5.318	40.227	63.652
2003	10.598	1.218	7.820	10.090	36.270	65.997
2004	16.808	871	7.868	7.306	34.389	67.241
TOTALES	55.855	2.088	41.721	32.046	209.228	340.938

* Corresponde a las cofinanciaciones
FUENTE: BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A.

Los aportes con recursos del presupuesto nacional, por \$209.228 millones, le aportaron a la financiación de VIS Rural el 61.4% de sus adjudicaciones. Si a la cifra anterior le sumamos los aportes municipales por el equivalente al 16.4% y los departamentales por 0.6%, tendríamos que los recursos públicos de todo orden involucrados corresponden al

³³ Auditoria Gubernamental con enfoque integral, Programa de Vivienda Rural – Banco Agrario de Colombia 2000–2004, Enero de 2005

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

78.4% del total de financiaciones y el 21.6% restante serían recursos privados, de los cuales, la comunidad ha colocado el 12.2% y los cofinanciadores particulares el 9.4%.

Postulaciones

Fueron 369.636 familias las que se postularon para acceder al subsidio familiar de vivienda de interés social rural entre el 2000 y el 2004, a través de 6.464 proyectos de vivienda, demandando subsidios del Estado por \$1.5 billones, de conformidad con la siguiente estadística:

POSTULANTES AL SUBSIDIO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL RURAL

AÑO	FAMILIAS	SUBSIDIO (\$)
2.000	45.903	180.848.217.791
2.001	104.582	451.169.998.027
2.002	94.571	396.090.268.908
2.003	69.711	277.839.640.441
2.004	54.869	243.734.465.130
TOTALES	369.636	1.549.682.590.296

FUENTE: BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A. CÁLCULOS CGR

La distribución de esta demanda, por tipo de solución habitacional, señala que las familias están interesadas en que se les ayude a arreglar su vivienda a través del saneamiento básico y mejoramiento de vivienda, por cuanto la demanda se concentra en este tipo de solución, como se ve en el siguiente cuadro.

TIPO	DEMANDA POR TIPO DE SOLUCIÓN		
	NUMERO DE PROYECTOS	SUBSIDIOS (\$)	FAMILIAS
A	3.702	797.314.747.357,94	212.219
B	2.338	644.731.675.418,16	135.099
C	424	107.636.167.520,31	22.318
TOTAL	6.464	1.549.682.590.296,41	369.636

FUENTE: BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A. CÁLCULO CGR

El 57.27% de los proyectos presentados tenían vocación para saneamiento Básico y mejoramiento de vivienda, demandando el 51.45 % del valor de los subsidios solicitados, y agrupaban al 57.41% de las familias postulantes.

Para construcción de vivienda en sitio propio, los proyectos presentados lograban el 36.17%, demandando el 41.6% de los recursos solicitados y agrupaban el 36.55% de las familias. En el último lugar de la demanda se sitúan los proyectos que buscan dar solución al problema habitacional a través de la construcción de vivienda nueva nucleada, con el 6.56% de los proyectos, una demanda por subsidio del 6.95% y concentración de familias del 6.04%.

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

5.6 RESULTADOS DEL PROGRAMA AÑO 2005

Para la vigencia del 1 de enero a 31 de octubre de 2005, el Programa desembolsó \$27.026 millones, correspondientes a vigencias de 2002, 2003 y 2004, para un total de 16.680 familias beneficiadas. Por otro lado, las adjudicaron para el mismo periodo un total de 9293 subsidios para el mismo número de familias beneficiadas por un monto de \$41.247 millones.³⁴

Dado que en la respuesta dada por la Gerencia del Programa en el Banco Agrario, no se dieron los datos correspondientes a subsidios de mejoramiento y de vivienda nueva, se puede deducir que de acuerdo a la meta global plateada entre estas dos clases de subsidios, las adjudicaciones hasta el 31 de octubre, alcanzaron el 57% de la meta propuesta indicador que es muy bajo para lo que resta de la vigencia.³⁵

Este indicador es consecuente con los resultados obtenidos para años anteriores, ya que se encuentran alrededor del 60% de las metas del cuatrienio.

En términos generales, en este Programa, dadas las dificultades presupuestales, se observa que los resultados de la gestión sobre subsidios de vivienda rural que lleva a cabo el Banco Agrario, a través de la Gerencia creada especialmente para tal fin, son relativamente bajos, frente a las metas establecidas del Gobierno Nacional a través del Plan Nacional de Desarrollo.

³⁴ Banco Agrario de Colombia, Gerencia programa Vivienda Rural- Oficio del 22 de noviembre de 2005 GV-5033

³⁵ Metas contenidas para el programa de vivienda rural, metas presidenciales SIGOB Diciembre de 2005. www.sigob.gov.co