

Evaluación del Programa de Gestión de Inmuebles de la Nación¹

Introducción

En los años 1999 a 2002 la política fiscal estuvo enmarcada por los acuerdos con el FMI, que incluyeron medidas para desacelerar el gasto público, principalmente a nivel territorial, límites específicos para el crecimiento y ejecución presupuestal, restricciones al endeudamiento territorial e iniciativas para hacer sostenible el sistema pensional.

Entre 2002 y 2005, el ajuste fiscal ha contemplado numerosas medidas, en las que se destaca el Programa de Reforma de la Administración Pública, PRAP, incorporadas al Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 que, según cifras del Gobierno Nacional a octubre de 2005, ha tenido un efecto fiscal significativo del 12,8% del PIB en valor presente², donde la mayor representación es la reducción de la carga pensional de Telecom, Inravisión e ISS.

La Reforma del Estado está contenida en el Documento Conpes 3248 de octubre de 2003, y comprende reformas verticales y transversales. Las primeras involucran la organización de los sectores, compuestos por las entidades cabezas de sector y la red institucional respectiva, mientras que las segundas se refieren a los procesos estructurales necesarios para el correcto funcionamiento de la administración pública, comunes a todos los sectores.

Las reformas verticales u organizacionales en su primera fase disponen la reducción de costos de funcionamiento mediante el rediseño de la estructura organizacional, racionalización de la planta y reducción de gastos. Estas son:

1. Rediseño organizacional por sectores de la rama ejecutiva del orden nacional. Tiene por objeto racionalizar las plantas de personal y, por ende, reducir costos.
2. Estrategia de liquidaciones. Permite la obtención de ahorros de recursos en entidades de la rama ejecutiva por racionalización de las plantas de personal.
3. Plan de Protección Social. Tiene como componentes el retén social, indemnizaciones, reconocimiento económico y programas de mejoramiento de competencias laborales, todo ello para propiciar la adaptación laboral de funcionarios desvinculados del Estado.
4. Estrategia de pensionados. El valor presente neto de esta reforma se calculó en el 12,9% del PIB, asociado principalmente al cálculo actuarial para un período de 50 años especialmente de Telecom, Inravisión e ISS.
5. Liquidaciones. La finalidad es implementar en las entidades en liquidación las acciones y estrategias requeridas para agilizar la culminación de estos procesos.

De acuerdo con el PRAP, los resultados parciales de la reforma organizacional a septiembre de 2005, daban cuenta de 157 entidades rediseñadas, creación de 9, disminución

¹ Documento elaborado por Mercedes Hernández Campos, DES Gestión Pública e Instituciones Financieras, febrero de 2006.

² Presidencia de la República y DNP. 2019, Visión Colombia, II Centenario. Propuesta para discusión. Editorial Planeta Colombiana S.A., 2005, pág. 81. Los resultados presentados por el Gobierno Nacional son actualmente objeto de estudio por parte de la CGR.

de entidades públicas del nivel central de 302 a 271 y reducción de la planta en 24.878 cargos.

En cuanto a las reformas transversales, referentes a los procesos básicos comunes a todas las entidades del gobierno, comprenden:

1. Empleo Público. Política estatal integral sobre Empleo Público orientada a garantizar el ingreso, la permanencia y el retiro del cargo con base exclusiva en el mérito. En este sentido se promulgó la Ley 909 de 2004 de empleo público y carrera administrativa.
2. Control Interno. Su finalidad es de redefinir los objetivos misionales del control interno en las entidades estatales.
3. Sistema Presupuestal. El rediseño de este sistema permitiría contar con un presupuesto ajustado a las restricciones fiscales, que garantice la sostenibilidad de la deuda y la focalización del gasto público.
4. Gestión por Resultados. A través del fortalecimiento institucional de la evaluación, seguimiento a la rendición de cuentas de políticas y programas del gobierno para mejorar su eficacia e impacto e incrementar la transparencia en la asignación de recursos, a la vez que se incentiva el control de la ciudadanía.
5. Gestión de Activos: Tiene por objetivo establecer una política para la administración de activos del Estado, que permita maximizar su retorno económico y social. Comprende los procesos de inventario, de titulación, de adquisición, de asignación, de uso y de disposición de los bienes del Estado; creación del marco normativo y del sistema de información para realizar esta gestión.
6. Estrategia de Gestión Jurídica de la Nación. El propósito es mejorar la integración, calidad, eficiencia y eficacia de la gestión jurídica pública, mediante una política integral enfocada a prevenir el daño antijurídico y optimizar la defensa de la administración pública.
7. Racionalización Normativa. Además de adoptar una política y directrices para la producción normativa, se enfoca a generar seguridad jurídica, determinar la vigencia y eficacia de la normatividad existente; evitar la duplicación o contradicción de normas.
8. Sistema de Contratación Pública. El objetivo es formular una política pública que propenda por la eficiencia y transparencia en la gestión contractual de las entidades. Para ello se propone crear un nuevo marco normativo e institucional para la contratación con recursos públicos.
9. Gobierno Electrónico y Sistemas de Información. Con esta política se pretende que el manejo e intercambio de la información, garantice transparencia de la gestión del Estado y eficiencia en los servicios prestados a la ciudadanía, sector productivo y el propio gobierno.
10. Estrategia Antitrámites. Propone establecer un marco de política institucional para simplificar, integrar, racionalizar y automatizar los trámites de la administración pública, en su operación interna y de servicio al ciudadano.

11. Regulación, Supervisión y Control. Orientada a adecuar el esquema institucional al nuevo marco de regulación y control, referido al cumplimiento de los principios de autonomía, transparencia y rendición de cuentas y establecer un régimen único para los organismos de inspección, vigilancia y control.

El seguimiento sobre los resultados y efectos de las reformas del Programa PRAP es realizado por el propio DNP. En cuanto a las reformas transversales el objeto es verificar los cambios del tamaño del Estado, costos de funcionamiento, cobertura y calidad de los servicios y bienes provistos y nivel de competitividad de las personas al servicio al servicio del Estado, producido por las reformas organizacionales del programa. Sobre las reformas transversales debe hacer seguimiento a los resultados y efectos de las reformas de procesos básicos comunes a todas las entidades del gobierno, a la vez que generar información que sirva de referente para la modernización del Estado.

REFORMA TRANSVERSAL 5: PROGRAMA DE GESTIÓN DE ACTIVOS DE LA NACIÓN, PROGA

El Estado ha planteado diferentes estrategias para el aprovechamiento de los recursos del patrimonio público, con el fin de avanzar en el proceso de saneamiento de las finanzas públicas. Una de las estrategias es el aprovechamiento y enajenación de activos buscando reducir la magnitud del pasivo mediante la liquidación o venta de activos del balance con los cuales se pueda corregir de manera efectiva el déficit fiscal, con un efecto permanente en el mediano plazo.

El Proga se originó por la inexistencia de técnicas de gestión de activos fijos, carencia de cultura y capacidad institucional de gestión de activos, inexistencia de un sistema de información gerencial completo y confiable para establecer la cantidad y valor de estos bienes públicos y la falta de un marco normativo para su gestión.

Mediante su implantación se pretende lograr los objetivos de racionalizar los inventarios inmobiliarios existentes; desarrollo de un sistema integral y sostenible que asegure la gestión eficiente de activos fijos³, la inclusión de otros activos públicos y profundizar el alcance a entidades descentralizadas y territoriales.

Las actividades más importantes que incorpora el programa corresponden a facilitar e incentivar la gestión y los procesos de venta y transferencia de activos, desestimular la acumulación de activos improductivos y evitar incurrir en gastos para la administración y mantenimiento de inmuebles ociosos o el pago de arrendamientos, mientras que existen inventarios por utilizar o subutilizados.

Los objetivos de la evaluación del Proga por parte del DNP, están enfocados a determinar el ahorro fiscal que se haya logrado en el proceso como consecuencia de la supresión de cargos, fusión de entidades, mejoramiento de la gestión de activos; la

³ La gestión de activos fijos públicos es la optimización del uso eficiente de los bienes en cabeza de su propietario, dentro del desarrollo normal de su cometido estatal, o en su defecto a través de la transferencia, aporte o traspaso a otras entidades u organismos públicos para el desarrollo de sus actividades o proyectos y en último caso, la enajenación a título oneroso cuando no se cumplen los objetivos anteriores o la propiedad redunde en actividades dispendiosas o improductivas o gastos no recuperables. El objetivo es corregir fallas detectadas como acumulación de inmuebles ociosos, información no confiable, gastos de funcionamiento innecesarios, deterioro de activos, altos costos de saneamiento jurídico administrativo y contable y de realización.

consolidación de las labores misionales o los cambios que se hayan producido en esta materia y en el caso de las empresas industriales y comerciales del Estado, EICE, verificar si se logró garantizar la viabilidad financiera, de acuerdo con las propias previsiones del gobierno.

Con el fin de evaluar los avances y resultados del Programa, el presente estudio pretende identificar: actividades y avances del programa, inconvenientes suscitados para su ejecución y los resultados alcanzados por el programa y su posible impacto.

1. ACTIVIDADES Y AVANCES DEL PROGA

El Programa está planeado para ejecutarse entre 2004-2007, su costo se calculó en US\$1.886.024., que son recursos administrados directamente por el PRAP. De acuerdo con el Informe de avance de octubre de 2004, el Programa de Gestión de Activos basa su desarrollo en cuatro estrategias, a saber: institucionalidad, normatividad, sistema de información gestión de activos, SIGA y diseñar mecanismos de gestión de inmuebles.

1.1 La institucionalidad del Programa

El Programa Proga se creó con base en las disposiciones del documento Conpes 3251 de octubre de 2003, donde se recomendó la creación de una Comisión Intersectorial de Gestión de Activos (CoProga)⁴, la cual se aprobó mediante Decreto 1830 de junio de 2004.

La Comisión Intersectorial está soportada en una Secretaría Técnica (ST) en el DNP-PRAP, responsable de recomendar las políticas del programa a ser avaladas por la Comisión. Se contrató una asesoría externa para su creación y determinación de sus funciones y responsabilidades, que son: i) Director, responsable del diseño, recomendación e implementación de políticas, ii) asesor jurídico, responsable de coordinar la estrategia normativa, iii) asesor tecnológico, responsable de montar el Sistema de Información de Gestión de Activos (SIGA) con sus respectivos manuales de procedimiento y capacitación, iv) asesor de gestión para entidades del Estado y terceros.

También se contrató un experto jurídico para el seguimiento de la consultoría de saneamiento jurídico y asesoría para el seguimiento de las entidades en liquidación. Al cierre de 2005 estaba pendiente la firma de los contratos para divulgación, difusión y socialización del Proga y saneamiento jurídico.

1.2 Estrategia normativa

Propone la recopilación de las normas y velar por la unidad de materia de las mismas con el fin de obtener el levantamiento, saneamiento y gestión de los bienes inmobiliarios fiscales de las entidades del nivel central. Por tipo de entidades se resume así:

⁴ La Comisión Intersectorial está conformada por el Director del DNP, los ministros de Hacienda y Medio Ambiente, un representante del Presidente y de otros ministerios. La estrategia de gestión la define la Secretaría Técnica, mientras que las entidades públicas son ejecutoras. Actúan en coordinación con Minhacienda, IGAC, Supernotariado, Contaduría General de la Nación y Contraloría General de la República.

a. Entidades activas

- Decreto 4695 de 2005, reglamentario del artículo 8 de la Ley 708 de 2001, por el cual se obliga a las entidades a reportar sus bienes y establecer una estrategia de gestión para cada vigencia fiscal. Busca que las entidades se vean obligadas a vender los bienes inmuebles que no se requieren para su propio funcionamiento o el de otros programas contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo. Está en proceso de firma por parte del Presidente de la República.
- Decreto modificatorio del artículo 14 del Decreto 855 de 1994, mediante el cual se establece que sea el Representante Legal de la respectiva entidad quien mediante acto administrativo determine cuales son los bienes inmuebles ociosos que saldrán a venta. Incorpora también la posibilidad de facilitar los martillos y permitir que las entidades del Estado vendan los bienes inmuebles a precio de mercado, acorde con la metodología aplicable por las entidades financieras públicas (Decreto 2222 de 2005), la cual sería recomendada al CoProga para su aval. Se encuentra en trámite de firmas.
- Proyecto de ley modificatorio de los artículos 1° y 8° de la Ley 708 de 2001. Tiene por objeto desafectar los bienes inmuebles que se encuentren destinados para localización de infraestructuras básicas de sistemas de generación, producción, distribución, abastecimiento y suministro de agua potable, energía eléctrica, saneamiento básico, gas, puertos y aeropuertos, los relacionados directamente con la defensa nacional, así como los inmuebles que deban cederse en virtud del artículo 58 de la Ley 9ª de 1989 y aquellos de las entidades en liquidación que amparen los pasivos pensionales, con el fin de poderlos gestionar. Su aplicación se extendería a entidades territoriales. Al cierre de 2005 se encontraba en trámite en el Congreso para segundo debate.
- Decreto Reglamentario 1014 de 2005, que reglamenta el artículo 3° de la Ley 901 de 2004 (Ley de Saneamiento Contable). Estableció el procedimiento para crear el título de propiedad idóneo para las entidades públicas que se encuentren en posesión u ocupación de bienes inmuebles, cuando no lo poseen, siempre que se cumpla con lo establecido en esta norma. El Decreto se expidió con vigencia hasta el 31 de Diciembre de 2005.
- Decreto de titulación, acorde con lo establecido en el Decreto 1014 de 2005. Actualmente se encuentra en trámite de firmas.
- Proyecto de Ley de modificación de la Ley 80. Fue radicado en el Congreso y contiene disposiciones para permitir la gestión comercial de los bienes inmuebles, directamente por las entidades del Estado, bajo las normas del derecho privado y los principios de transparencia, objetividad, economía y responsabilidad. Se presentó un nuevo Proyecto por iniciativa del Ministerio de Transporte y Ministerio de Interior y Justicia en la legislatura del segundo semestre de 2005, en el que se redujo sustancialmente el alcance de la Ley, pero sin afectar lo pertinente al PROGA. A diciembre 31 de 2005 se encontraba para cuarto debate, y de ser aprobado quedarían pendientes cuatro debates entre el senado y Plenario del Congreso durante el primer semestre de 2006.

b. Entidades en liquidación

La gestión de estos bienes está regulada por la Ley 254, la que se pretende modificar a través del Proyecto de Ley 136. Este proyecto de Ley actualmente cursa en el Congreso, y busca facilitar a las entidades en liquidación la venta de los bienes a través de mecanismos contemplados en el derecho privado, de tal forma que su gestión sea ágil y eficiente. Se concertó con el ponente y la Comisión del Congreso, respecto a la importancia de la norma. El proyecto se encuentra en trámite en el Senado para segundo debate.

c. Bienes en dación en Pago

Son aquellos que tiene la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, recibidos en dación en pago, cuyo costo de mantenimiento y administración es alto. Por tal motivo, se está tramitando en el Congreso el Proyecto de Ley 302/05 Senado, que incorpora la administración y disposición de bienes inmuebles adjudicados a favor de la Nación. Se aprobó en primer debate en el Senado y va para segundo debate.

Adicionalmente se han venido adelantando acciones en las siguientes materias:

- Unidad de Materia Normativa. Con base en el comparativo de con la normatividad internacional, se va a proponer una Ley que tenga unidad de materia en cuanto a la gestión de bienes inmuebles, para corregir la actual dispersión normativa que dificulta a los funcionarios públicos la toma de decisiones para una gestión eficiente. Hace parte de la reforma transversal de Racionalización Normativa.
- Transferencia Bienes Saneamiento Jurídico. Existen bienes inmuebles en proceso de saneamiento jurídico, ya que su titularidad esta a nombre que no corresponden a las entidades y no permite claridad sobre su real propietario. Se pretende que una vez se realice el estudio de títulos y se identifique plenamente la entidad propietaria, obligar a que ésta reciba el correspondiente inmueble.

En general la normatividad propuesta para la gestión de activos está redactada con la finalidad de facilitar o agilizar los procesos de enajenación de inmuebles de entidades públicas, pero persiste de un lado la dispersión normativa y de otro lado, la expedición de normas contradictorias para manejar un mismo asunto. Es el caso de las entidades en liquidación que, además de las normas propias para desarrollar estos procesos, deben dar aplicación a normas para la venta obligatoria de activos.

1.3 Sistema de información gestión de activos, SIGA

Es el instrumento para mantener actualizado el inventario de los bienes inmuebles del Estado, con la información requerida por el PROGA y demás entidades públicas. A la fecha se tiene una base de datos en Access que se migrará para contar con una base de datos, vía Web, dinámica. A la fecha se encuentran inventariados 2.300 inmuebles, y se está en el proceso de contratar el levantamiento de otros 2.000 inmuebles con el fin de cumplir las metas del PROGA.

Bajo esta estrategia se pretende centralizar la información jurídica, física y contable de los bienes inmuebles del estado en un sistema de información centralizado y confiable, como herramienta para la gestión.

La Comisión Intersectorial de Sistemas de Información, responsable de avalar las inversiones del Estado en desarrollos tecnológicos, avaló el SIGA para el Programa de Gestión de Activos, en el que se estableció un desarrollo interno en el DNP, para posteriormente trasladarlo al sistema de información de la Contaduría General de la Nación. Para dar inicio a esta primera etapa se está en el proceso de contratar un experto en desarrollos tecnológicos. Los avances de este sistema de información son:

- Análisis y diseño del sistema de información. Incluyó diseño físico y lógico tanto de base de datos como de plataforma web.
- Creación e implementación del modelo entidad-relación sobre la base de datos que soportará la plataforma (tablas y relaciones).
- Creación e implementación de sistema de manejo de contenidos sobre el sitio web, que comprende manejo de usuarios, manejo de roles de seguridad, creación de menús básicos del sistema, administración de datos del host web, entre otros.
- Creación de opciones y secciones básicas del Web Site del SIGA para facilitar su consulta.
- Migración de la información básica de parametrización del sistema, según la plantilla del PROGA, correspondiente a clases y tipos inmuebles, destinación, información general, información física, información contable, información de servicios públicos y otros.
- Implementación de buscadores sobre la información básica de diligenciamiento de los inmuebles, a la fecha se han establecido ocho tipos de buscadores.

1.4 Gestión

Teniendo en cuenta que el saneamiento jurídico es indispensable para gestionar los bienes inmuebles, se tienen identificados aproximadamente 1.000 con problemas de titularidad, que serán estudiados por asesores jurídicos, para aclarar su situación y gestionar los que están ociosos. Hasta octubre de 2005 en operaciones de martillo se habían ofrecido nuevamente 344 inmuebles, vendido 12 y ofrecido 36 inmuebles nuevos.

1.4.1 Entidades en liquidación

El programa ha apoyado a 23 entidades en liquidación en identificación, estudio y análisis de los títulos que han requerido para demostrar la propiedad, así como en el apoyo para su enajenación. Las actividades realizadas son:

a. Inventario de inmuebles, ingresos y ahorros generados

- Diseño de formatos para el reporte del inventario de bienes inmuebles y la generación de ingresos y ahorros por concepto de arriendos, concesiones, transferencias, aportes y/o ventas. Permiten tener la información completa de la gestión realizada por estas entidades dada la prioridad que tiene el actual gobierno de no perpetuar las liquidaciones. A la fecha se ha logrado un reporte del 80% de las entidades.

- Se viene trabajando de manera conjunta con las entidades para unificar la información, con el fin de garantizar la confiabilidad de las cifras reportadas y ejercer mejor control sobre cada entidad. Se ha logrado unificar el 20% de las entidades.
- Teniendo en cuenta que en muchos casos las entidades no saben el inventario que les pertenece, se contrató una consultoría que realizará el levantamiento de los folios de matrícula inmobiliaria de los bienes de propiedad de las entidades publicas en liquidación para luego cruzarlo con el inventario de cada entidad.
- Ha aumentado la identificación de inventario de inmuebles, especialmente de propiedad de Ferrovías y el Incora. Las disminuciones se originan en transferencias o en ventas dentro de la liquidación. (Tabla 1).

Tabla 1. Inventario de inmuebles identificados (2003-2005)

SECTOR	ENTIDAD	Cantidad Año 2003	Cantidad año 2004	Cantidad año 2005
AGRICULTURA	INAT	63	63	33
	INCORA	4.099	4.368	4.886
COMUNICACIONES	TELECOM	0	0	235
	TELEASOCIADAS (13)	0	38	36
	INRAVISION	0	0	10
	AUDIOVISUALES	0	5	5
TRANSPORTE	CAMINOS VECINALES	8	8	8
	FERROVIAS	1	262	4.900
	ÁLCALIS	13	13	3
AMBIENTE	INURBE	0	0	0
PROTECCIÓN SOCIAL	CAJANAL			36
MINAS Y ENERGIA	MINERCOL	0	0	0
TOTALES		4.162	4.757	10.113

Fuente: DNP – PRAP, Programa de Gestión de Activos, marzo de 2006

Mediante el apoyo a las entidades para promover transferencias y ventas, el Proga reporta ingresos y ahorros para el Estado en cuantía de \$51.159,7 millones, más \$1.781,3 millones por arriendos, transferencias, aportes o ventas. (Tabla 2).

Tabla 2. Ingresos y ahorros años 2003-2005 (millones de pesos)

CONCEPTO	2003		2004		2005		TOTAL	
	INGRES	AHORR	INGRES	AHORR	INGRES	AHORR	INGRES	AHORR
1. Arriendo	400	432	1.125	609	418	340	1.943	1.381
2. Transferencias								
Entes Nacionales	0	420	0	114	0	61	0	595
Entes Territorial.	0	0	0	23	0	16	0	39
3. Ventas	367	31	2.686	94	48.106	236	51.159	361
TOTAL	767	883	3.812	841	48.524	637	53.103	2.377

Fuente: DNP – PRAP, Programa de Gestión de Activos, marzo de 2006

b. Jurídica

Se ha realizado el estudio de títulos de cerca de 450 inmuebles de tres entidades en liquidación con el fin de determinar la propiedad e identificar posibles problemas jurídicos. También se ha apoyado en procedimientos y mecanismos para enajenación de inmuebles, por licitación pública, publicaciones en página web y otros.

En la comercialización existe un acuerdo con el Banco Popular para las operaciones de martillo, que permite publicar de manera gratuita en periódico de amplia circulación nacional, los inmuebles de entidades en liquidación a enajenarse. Al cierre de 2005 se había realizado para 22 inmuebles de 9 entidades que enviaron la información correspondiente.

c. Sistema de Información de gestión de activos

En el caso de entidades en liquidación, se diseñó un formato para que las entidades en liquidación reporten al SIGA, el cual permitirá una amplia divulgación de los bienes a enajenar y sus condiciones.

En el caso de entidades activas, la estrategia es estructurar esquemas para el uso eficiente de inmuebles, como venta o transferencia, a la vez que se realizan cambios normativos, operaciones de martillo para la venta de bienes y se coordinan las entidades para que agilicen los procesos de gestión. El consolidado de ingresos y ahorros de entidades activas es de \$160.688 millones. (Tabla 3).

Tabla 3. Ingresos y ahorros de 2003 a 2005 en miles de millones \$ (*)

CONCEPTO	CAJA		AHORROS ESTIMADOS/ NO GENERAN CAJA			Total Ahorros e Ingresos (sin costo de reposición)	%	No. inmuebles
	Ventas	Rentas	Operación mantenim.	Reducción arrendam.	Costo Reposi- ción			
Ventas	91.827	0	2.991	0	0	94.818	59,01%	13
Ventas por el martillo	3.197	0	1	0	0	3.198	1,99%	193
Transferencia entre entidades Estado	0	0	2.265	0	284.782	2.265	1,41%	146
Aporte de inmuebles para proyectos PND	0	0	183	0	0	183	0,11%	35
Transferencias a entidades territoriales	0	0	630	0	0	505	0,31%	27
Cancelación contratos arrendamiento	0	0	1.558	309	0	1.867	1,16%	2
Arrendamientos / concesiones bienes inmuebles con entidades privadas	0	51.258	2.724	0	0	53.981	33,59%	1.445
Comodatos	0	0	3.871	0	0	3.871	2,41%	162
TOTAL 2003 - 2005	95.024	51.258	14.223	309	284.782	160.688	100%	2.023

* Cifras a septiembre de 2005 porque el Proga no cuenta con cifras definitivas al cierre de año

Fuente: DNP - Programa de Renovación de la Administración Pública, Programa de Gestión de Activos.

- Con base en lo dispuesto en el Decreto 961 del 30 de marzo de 2006, el cual establece la posibilidad de entregar los bienes en comodato o que la DIAN los deje para el ejercicio de sus funciones. Estas daciones en pago son las que se reciben de

contribuyentes morosos que se encuentran en procesos concursales o en liquidación forzosa. Antes de la expedición de este decreto, la DIAN podía administrar y disponer de las daciones en pago, entregándolas a CISA o a cualquier otra entidad autorizada por Minhacienda.

- Adicionalmente, el DNP-PROGA ha realizado convenios con la Contaduría General de la Nación y con la Superintendencia Notariado y Registro, que permitirá compartir información sobre inmuebles. Al respecto, se tienen dos convenios. El primero celebrado entre Inurbe, PROGA y Supernotariado para la depuración de información sistematizada, con base en el cual se realizó una prueba piloto entre Inurbe y la Oficina de Registro de Bogotá. El segundo convenio se celebró en septiembre de 2005 para el manejo de información sistematizada, por lo cual no se tienen resultados sobre aplicación.

2. INCONVENIENTES DE LA EJECUCIÓN DEL PROGA

A partir de la descripción que se realizó en el punto anterior, con relación a las principales actividades y avances del Proga, en esta parte del informe se mencionarán los inconvenientes más relevantes de la ejecución del programa y sus deficiencias que afectan la obtención de resultados de impacto.

2.1 Sobre la conformación del sistema de información

El principal inconveniente en la ejecución del programa y en general en la gestión de inmuebles de entidades públicas es la carencia de cifras confiables sobre la cantidad y monto de los bienes inmuebles. De acuerdo con la información financiera de la Contaduría General de la Nación, CGN, a diciembre de 2004 fueron 333, de las cuales 239 pertenecen al nivel central y 94 al nivel descentralizado. De acuerdo con cifras del Balance General de la Nación al cierre de 2004, el valor contable de los inmuebles a esa fecha era \$596.400 millones, sin descontar depreciaciones.

Esta situación es un poco más favorable que la ofrecida en el año 2002, cuando se diseñó la estrategia del Proga en el año 2002, en que reportaron información financiera sólo 186 entidades y el dato que se tenía era de la existencia de 24.561 inmuebles. La coordinación del Proga manifiesta que la cantidad de bienes es muy superior, lo cual indica que la administración pública desconoce cuáles son los bienes que posee, quienes son los usufructuarios, su valor aproximado y en general las características sobre los mismos.

Obtener información confiable sobre la cantidad y valor de los inmuebles de la Nación es uno de los propósitos del sistema SIGA, para mantener información en línea que permita establecer indicadores para seguimiento, integrar datos con el sistema de información de la CGN y obtener la información requerida para identificar necesidades de saneamiento y oportunidades de racionalización y gestión. Algunos aspectos que se constituyen en obstáculos para llevar a cabo esta estrategia son:

- El suministro de información por parte de las entidades o la falta de calidad de la misma.
- Establecer el valor real de los bienes, mediante la práctica de avalúos que tenga en cuenta las condiciones de mercado de los mismos.

- El equipo de trabajo del Proga dedicado a procesar la información son dos personas, que deben atender diferentes problemáticas como son el manejo de información de entidades en liquidación y la creación del sistema de información que permita el manejo de la base de datos de inmuebles de entidades públicas.

De acuerdo con las actividades proyectadas del Proga hasta el año 2006, se tiene el objetivo de inventariar como mínimo 6.000 inmuebles de entidades públicas, con diagnóstico físico, jurídico y contable y tener implantado el sistema de información SIGA en el segundo semestre de 2006. Al cierre de 2004 se tenía información de más de 2.200 inmuebles. Tanto la meta propuesta para el cuatrienio como los datos de inventario de que se dispone son muy inferiores a la cantidad de inmuebles que sirvió de base para la formulación del Proga, lo que podría permitir deducir de manera preliminar que el impacto en la gestión de inmuebles de propiedad estatal sería poco significativo.

La falta de información confiable sobre la cantidad y valor aproximado de los bienes inmuebles de propiedad de la Nación, desvirtúa principios de la administración pública tales como la transparencia y publicidad. A la vez se incumplen los requisitos que de acuerdo con la Ley 610 de 2000 corresponden a la gestión fiscal, entendida ésta como el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas que realizan servidores públicos y personas de derecho privado que administran recursos o fondos públicos, para la adecuada y correcta adquisición, conservación, administración, custodia, enajenación, adjudicación y disposición de los bienes públicos, para cumplir los fines esenciales del Estado.

De acuerdo con la revisión de la información con que contaba el Proga en el año 2005, se observó lo siguiente:

- El 71% de los inmuebles no tienen avalúos comerciales y/o catastrales. Casos que son representativos de esta situación son los de Telecom en liquidación, Incora en liquidación, Invías, Minhacienda y Mineducación. Solamente el 15% de los predios tienen los dos avalúos. Precisamente una de las actividades del Proga está enfocada a la obtención de información actualizada y confiable de parte de las entidades (Tabla 4).

Tabla 4. Información sobre avalúos

RESUMEN SOBRE PREDIOS CON AVALÚOS		
Descripción	Cantidad	%
Predios que tienen avalúo comercial y catastral	336	15%
Predios que solamente tienen avalúo comercial	91	4%
Predios que solamente tienen avalúo catastral	239	10%
Predios que no tienen avalúo comercial, ni catastral	1,627	71%
Total predios	2,293	100%
Fuente: Información del Proga, cálculos DES Gestión Pública e I.F.		

- Se presentan casos de avalúos comerciales que no incluyen el precio de las construcciones.

- Algunas entidades reportan una mínima cantidad de inmuebles al Proga, lo cual se constituye en un impedimento para conocer la información real de los inmuebles de propiedad estatal. Tal es el caso de Inurbe.
- Más del 10% de inmuebles a los que se realizó inspección física no reportan matrícula inmobiliaria, lo cual imposibilita su adecuada identificación y por ende puede convertirse en un impedimento jurídico para ostentar la propiedad de los bienes.
- Algunas entidades no reportan información sobre los avalúos comerciales de los inmuebles. Es el caso del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (según el Proga tiene 1.398 inmuebles), Das, Invías, Incora en liquidación, al igual que los ministerios de Medio Ambiente, Cultura y Educación. Entre las que si reportan, se extrajo una muestra de las más representativas que en conjunto tienen 826 inmuebles valorados en \$292.649 millones (Tabla 5).

Tabla 5. Avalúos comerciales reportados al Proga (millones \$)

Nombre de la Entidad (*)	No. Predios	Avalúos Comerciales
Dian	164	92,403
Mincomercio, Industria y Turismo	75	29,519
Ministerio de Minas y Energía	8	28,600
Superintendencia de Sociedades	18	22,122
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	36	19,776
Ministerio de Transporte	126	19,207
Ministerio de Agricultura	38	19,116
Ministerio de Comunicaciones	21	13,372
Ministerio de Protección Social	48	10,107
Ministerio de Relaciones Exteriores	7	9,459
Icbf	68	7,420
Ministerio del Interior y de Justicia	24	7,341
Telecom en Liquidación	107	6,473
Superintendencia de Valores	2	3,254
ISS	62	2,888
Ministerio de Defensa	22	1,593
TOTALES	826	292,649

Fuente: Archivo Inspecciones Físicas 4, Proga, año 2005

- Entidades con gran número de inmuebles como Incora e Invías no reportan en la base de datos del Proga, los avalúos catastrales ni avalúos comerciales, lo que impide cuantificar el valor de los bienes que poseen. El resumen de los avalúos catastrales por entidad se presenta en la Tabla 6.
- Se debe resaltar el caso del Ministerio de la Cultura que reporta la propiedad de 17 predios con avalúo catastral de \$22.686 millones y del Ministerio del Medio Ambiente con 9 predios por \$8.439 millones. Ninguna de estas dos entidades suministra los datos de avalúos comerciales, que es indispensable para tener una mejor idea del valor de los bienes y es superior al avalúo catastral.

Tabla 6. Avalúos comerciales reportados al Proga (millones \$)

Nombre de la Entidad (*)	No. Predios	Avalúos Catastrales
Dian	164	64,700
Ministerio de Cultura	17	22,686
Ministerio de Protección Social	48	19,720
Ministerio de Minas y Energía	8	16,606
Ministerio de Relaciones Exteriores	7	12,396
Mincomercio, Industria y Turismo	75	10,464
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	36	10,369
Ministerio de Transporte	126	10,215
ISS	62	9,128
Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Des. Terr.	9	8,439
Telecom en Liquidación	107	7,304
TOTALES	659	192,027

Fuente: Archivo Inspecciones Físicas 4, Proga, año 2005

- También se encuentran predios en que el avalúo catastral es inferior al avalúo comercial, como son los casos del ISS, Minprotección Social, Ministerio de Relaciones Exteriores, Superintendencia de Valores, (actualmente fusionada en la Superintendencia Financiera) y Telecom en liquidación.

2.2 Inmuebles en proceso de negociación y vendidos

La información suministrada por el Proga sobre inmuebles en proceso de venta, transferencia a otra entidad pública y en general que hacen parte de la oferta de bienes a negociar, comprende 141 predios valorados en \$39.689 millones. Esta lista incluye 38 inmuebles de los que no se informa la clase de bien y 12 bienes en que no se indica el valor.

También se tienen casos de bienes con información no confiable porque el valor del metro cuadrado (m²) es irrisorio. Por sólo citar algunos casos están los predios de Colciencias, Fondo Nacional del Ahorro e ICA, que reportan al Proga lotes de terreno o construcciones con precios de \$5.000 el m², según se deduce del valor de los respectivos avalúos y áreas. Otros casos son los del Departamento Administrativo de la Función Pública con un centro vacacional en Ricaurte a \$23.000 m² y el ICBF con un lote en la vía Chinauta a \$23.000 m². Estos valores son muy inferiores

En cuanto a las operaciones de martillo, los resultados obtenidos hasta el momento son precarios. Durante el período 2003 a 2005 en operaciones de martillo se realizaron ofertas de 1.600 inmuebles por valor de \$352.430 millones, de los cuales sólo se enajenaron 98 por \$18.767 millones. Las ventas en proporción a las ofertas representan proporcionalmente una ejecución del 6% en cantidad y el 5% en valores. (Tabla 7).

Adicionalmente, la base de negociación son los avalúos comerciales que, como se anotó antes, puede no ser confiable por los precios del metro cuadrado que son irrisorios en algunos casos.

Los avances normativos se describieron en el punto 1 de este documento y comprenden el proyecto que reforma la Ley 80 de 1993 y Decretos 855 de 1994 y 2150 de 1995, en cuanto a que el precio base de enajenación de bienes inmuebles de entidades públicas distintas a las financieras, se calcule con base en el avalúo comercial, pero se podrá enajenar por el vabr en el mercado, que incorpore el costo de oportunidad del dinero y el

valor presente neto de la administración y mantenimiento. Además se podrá vender el predio total o por lotes de su división material y conceder plazo para el pago del precio.

Tabla 7. Resumen de operaciones de martillo años 2003 a 2005

Año / Oferta - Venta	OFERTA		VENTA		Venta / Oferta	
	Cantidad	Valor (mlls \$)	Cantidad	Valor (mlls \$)	Cantidad	Valor (mlls \$)
2003	109	17,430	18	1,167	17%	7%
2004	740	181,000	55	10,200	7%	6%
2005	751	154,000	25	7,400	3%	5%
TOTALES	1,600	352,430	98	18,767	6%	5%
Fuente: Proga						

3. LOS RESULTADOS DEL PROGRAMA Y SU POSIBLE IMPACTO

La información sobre Ingresos y Ahorros obtenidos en la gestión de inmuebles se solicita a cada entidad y en el PROGA se consolida y se presentan los informes correspondientes. La CGR por intermedio de la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Delegada para el sector Gestión Pública, evaluó la ejecución de este programa y con base en la misma, presentó las siguientes conclusiones del estudio realizado:

- Para la identificación de activos ociosos y su destinación potencial, se habían realizado trámites ante el Ministerio de Medio Ambiente, como solicitar conceptos y valoración de inmuebles cuya destinación sería la vivienda de interés social.
- La identificación de necesidades de saneamiento se inicia con el levantamiento de la base de datos que permita identificar la situación de cada inmueble.
- Se suscribió convenio interadministrativo de colaboración con el Inurbe en liquidación y la Supernotariado y Registro para la identificación de los registros de bienes inmuebles de las entidades del Estado.
- Se suscribió convenio con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi para contar con información sobre avalúos catastrales.
- Cada entidad vendedora de bienes inmuebles realiza convenios con el Banco Popular para la venta vía martillo de activos ociosos, mientras que el PROGA coordina las fechas de estas operaciones. Igualmente coordina para que estas entidades entreguen información de bienes.
- Con relación a los cambios normativos propuestos, se considera necesario hacer una revisión concienzuda de los proyectos de normas, por cuanto contienen propuestas de metodologías de valoración que si bien, podrían permitir deducir que la obtención de liquidez inmediata para el Estado se supedita a la pérdida en los precios de negociación por cuanto el cálculo del valor de mercado de los bienes, con una fórmula financiera sin tener en cuenta los avalúos de los bienes podría arrojar valores negativos. En tal caso resulta más aconsejable el procedimiento que utilizan las entidades financieras para la venta de inmuebles, el cual se basa en la relación costo-beneficio del

inmueble sea favorable; o la que aplica CISA donde la venta se puede realizar por debajo del avalúo comercial si el VPN de la oferta es superior al VPN del inmueble.

- En el caso de entidades activas, el cálculo puede ser desfavorable y poco técnico, porque se afecta el valor del avalúo comercial con los gastos de administración y mantenimiento, que podría llevar a un valor de realización de estos activos, siendo que se trata de entidades que no tienen urgencia de liquidar sus activos.
- Al respecto, la subvaloración de activos ha sido un tema de preocupación para el máximo ente de control, especialmente porque las entidades en liquidación, que son las que tienen mayor urgencia de liquidar sus activos, tienen un bajo nivel de cobertura para el pago de pasivos, de sólo el 23%, por lo que no resulta aconsejable supeditar la necesidad de obtener liquidez por la de realizar los bienes públicos a un mínimo costo.
- Adicionalmente la política de enajenación de inmuebles de la Nación puede estar afectada por algunos riesgos como la concentración de la propiedad; carencia de limitaciones para impedir que los directivos o exdirectivos de las entidades se favorezcan con las enajenaciones; tampoco se regula sobre las causales de nulidad absoluta, para impedir adquisiciones contrarias a la buena fe.
- La situación esperada es que hacia futuro toda la información sobre inmuebles de propiedad de entidades públicas sea registrada en el sistema de información del PROGA.

Conclusiones y recomendaciones

Los programas transversales propuestos por el Gobierno Nacional que hacen parte del programa de reforma de la administración pública, se constituyen en una propuesta favorable para mejorar el uso de los recursos públicos. Entre éstos la gestión de activos, la defensa judicial de la Nación y la incorporación de los presupuestos por resultados.

Sin embargo, los resultados obtenidos en general de las líneas verticales y transversales que componen estas reformas presentan resultados incipientes.

En el caso específico del Proga, los avances de este programa, se deduce que la información que contiene el PROGA es precaria para mejorar la capacidad institucional de gestión de activos fijos, por ende, aún se podría considerar prematura su utilización para definir políticas públicas. Las metas de inmuebles a inventariar para su posterior gestión son poco significativas con relación a la cantidad de inmuebles que puede tener el Estado, por lo tanto la productividad de la gestión que se realice no podría tener un impacto considerable para maximizar el retorno económico y social de los activos públicos. Tampoco se ha logrado que las entidades tengan acumulación de activos improductivos y son escasos los ahorros obtenidos para las finanzas públicas.

Los proyectos de ley o decreto que se han expedido para entidades financieras públicas y los que están en curso para las demás entidades, en lo que se refiere a la metodología de valoración de los inmuebles, inducen a obtener en las negociaciones precios muy inferiores a los avalúos comerciales, que ni siquiera consideran el costo de oportunidad más favorable de estos bienes del Estado. A su vez, estas normas no contienen disposiciones para impedir riesgos como la concentración de propiedad, favorecimiento a particulares con las negociaciones o las adquisiciones contrarias a la buena fe.

De otro lado, con la información disponible no se posibilita dar un concepto sobre el costo-beneficio del programa Proga, principalmente porque se desconoce la cantidad y valor de inmuebles que poseen en total las entidades públicas y cuáles de éstos están ociosos o subutilizados, datos que serían relevantes para determinar el impacto de los ahorros del programa.

El presente documento no contiene precisiones sobre las diferencias establecidas entre la información reportada al Proga y la que se reportó a la CGR, por cuanto como se indicó en este documento se trata de información preliminar, que está siendo objeto de revisión, complementación y depuración. No obstante, se considera que como parte del proceso vigilancia fiscal que corresponde al organismo de control, se debe continuar con la revisión de los resultados del Proga y entre éstos, los avances en el sistema de información para manejar los datos de inmuebles de la Nación.