

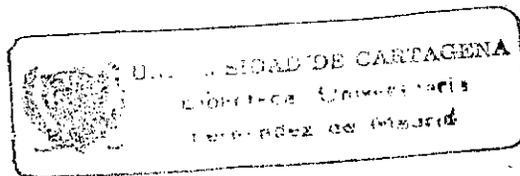
BP  
T

332.1

B 219

85.1

"EVALUACIÓN DEL PROCESO DE NACIONALIZACIÓN DEL SISTEMA  
FINANCIERO COLOMBIANO DURANTE EL PERIODO 1982 - 1987".

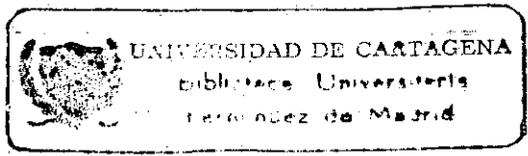


ARNALDO BANQUEZ  
//  
ALVARO MUÑOZ

CARTAGENA  
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
Programa de ECONOMIA

1988

T  
332.1  
B219



"EVALUACION DEL PROCESO DE NACIONALIZACION DEL SISTEMA  
FINANCIERO COLOMBIANO DURANTE EL PERIODO 1982 - 1987"



RECTORA BEATRIZ BECHARA DE BORGE  
SECRETARIO GENERAL MANUEL SIERRA NAVARRO  
DECANO GUILLERMO QUINTANA SOSA  
SECRETARIO ACADEMICO: PEDRO RUEDA GONZALEZ

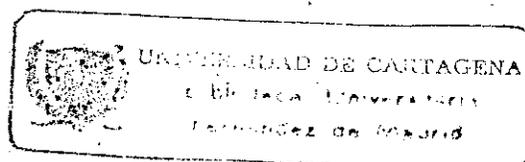


CARTAGENA  
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
Programa de ECONOMIA  
1988

58929

3

"EVALUACION DEL PROCESO DE NACIONALIZACION DEL SISTEMA  
FINANCIERO COLOMBIANO EN EL PERIODO 1982 - 1987"



ARNALDO BANQUEZ

ALVARO MUÑOZ

Trabajo de Grado presentado como  
requisito para optar al título  
de Economista.

Asesor y Presidente: MARIO PUELLO CH.  
Economista.

CARTAGENA

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

Programa de ECONOMIA

1988

Nota de Aceptación

.....

---

.....

---

.....

---

---

Presidente del Jurado

---

Jurado

---

Jurado

Cartagena, octubre 5 de 1988



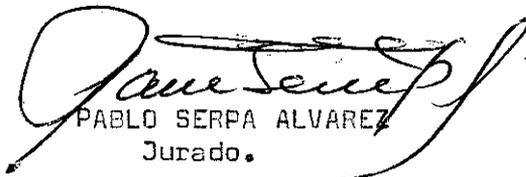
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
FUNDADA EN 1.827

Cartagena, Noviembre 18 de 1988.

Señores Miembros  
COMITE DE GRADUACION  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Cartagena  
Presente.

En atención al trabajo de grado titulado "EVALUACION DEL PROCESO DE NACIONALIZACION DEL SISTEMA FINANCIERO COLOMBIANO DURANTE EL PERIODO 1.982 - 1987", elaborado por los egresados Arnaldo Banquez y Alvaro Muñoz, me permito opinar que cumple con los requisitos exigidos por la Facultad para ser aceptado como cumplido académico que les permita optar el título de Economistas.

Cordialmente,

  
PABLO SERPA ALVAREZ  
Jurado.

6

Cartagena, Noviembre 21 de 1988

Señores  
COMITE DE GRADUACION  
Facultad de Economía  
Universidad de Cartagena  
Ciudad.

Estimados señores :

La presente tiene por objeto rendir concepto sobre la tesis de Grado " Evaluación del Proceso de Nacionalización del Sistema Financiero Colombiano durante el período 1982 - 1987 ", presentado por los estudiantes Arnaldo Banquez y Alvaro Muñoz.

El tema es de gran actualidad y enfoca en forma descriptiva el proceso de nacionalización del sector.

Estimo que el trabajo reúne los requisitos mínimos requeridos para optar el título de economista .

Atentamente.

  
EDGARDO DE LA CRUZ DE ZUBIRIA  
Jurado Examinador

7

Cartagena, noviembre 24 de 1988

Señores  
COMITE DE GRADUACION  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Cartagena  
Ciudad

Apreciados señores:

Con la presente me permito comunicarles que he sido Asesor y Presidente de la Tesis titulada EVALUACIÓN DEL PROCESO DE NACIONALIZACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO COLOMBIANO DURANTE EL PERIODO 1982 - 1987, presentado por los estudiantes ARNALDO BANQUEZ MARTINES y ALVARO MUÑOZ MORALES, para optar al título de Economista.

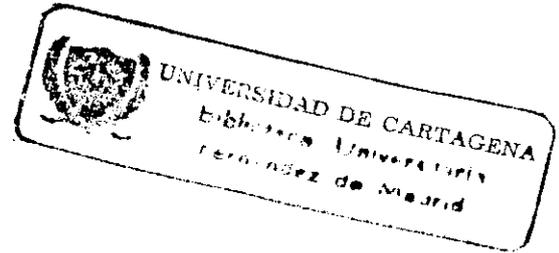
Atentamente,

MARIO PUELLO CHAMIE

8

Cartagena, 5 de octubre de 1988

Señores  
COMITE DE TESIS  
Facultad de Ciencias Económicas  
Programa de Economía  
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
E. S. D.



Distinguidos doctores:

De la manera más respetuosa nos permitimos presentar a usfedes la tesis titulada EVALUACION DEL PROCESO DE NACIONALIZACION DEL SISTEMA FINANCIERO COLOMBIANO DURANTE EL PERIODO 1982-1987, para su estudio y aprobación, como requisito para optar al título de Economista.

El presente estudio contó con la asesoría del Dr. Mario Puello Chamíe.

De ustedes atentamente,

  
ARNALDO BANQUEZ MARTINEZ

  
ALVARO MUÑOZ MORALES

## TABLA DE CONTENIDO

	Págs.
0. INTRODUCCION	1
0.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	3
0.2. DELIMITACIONES DEL PROBLEMA	3
0.2.1. Delimitación Formal	3
0.2.1.1. Delimitación Espacial.	3
0.2.1.2. Delimitación del Tiempo	4
0.2.2. Delimitación Material	4
0.2.2.1. Variable Independiente	4
0.2.2.2. Variable Dependiente	4
0.3. JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION	4
0.4. OBJETIVO DE LA INVESTIGACION	4
0.4.1. Objetivos Generales	5
0.4.2. Objetivos Especificos	5
0.5. FORMULACION DE LA HIPOTESIS	5
0.5.1. Hipótesis General	6
0.5.2. Hipótesis de Trabajo	6
0.6. OPERACIONALIZACION DE LAS HIPOTESIS	6
0.6.1. Definiciones Conceptuales	6
0.6.2. Definiciones Operativas.	8
0.7. MARCO TEORICO	9

	Págs.
0.8. METODOLOGIA	15
1. SINTESIS HISTORICA DE LA EVOLUCION DEL SISTEMA FINANCIERO COLOMBIANO.	16.
1.1. CRISIS DEL SECTOR FINANCIERO	19
2. LA SUPERINTENDENCIA BANCARIA	22
2.1. ORIGEN HISTORICO	22
2.2. DEFINICIONES	24
2.3. NATURALEZA PROPIA DEL ORGANISMO SEGUN EL CONSEJO DE ESTADO.	29
2.4. ANALISIS DEL PAPEL DE LA SUPERINTENDENCIA BANCARIA COMO ORGANISMO QUE VIGILA Y CONTROLA EL SISTEMA BANCARIO EN COLOMBIA.	31
3. EVALUACION DEL PROCESO DE NACIONALIZACION DEL SISTEMA FINANCIERO COLOMBIANO.	36
3.1. DEFINICION	36
3.2. LA NACIONALIZACION COMO FIGURA AUTONOMA	44
3.3. EMERGENCIA ECONOMICA Y SECTOR FINANCIERO	53
3.3.1. La utilización de la emergencia económica y el sector financiero.	56
3.3.1.1. La primera emergencia económica.	56
3.3.1.1.1. El código de conducta financiera.	59
3.3.1.1.2. Las nacionalizaciones.	61
3.3.1.1.3. La creación de delitos financieros	64
3.3.1.1.4. El programa de democratización	66
3.3.1.2. La frustrada emergencia económica	71
3.4. HISTORIA SOBRE NACIONALIZACIONES BANCARIAS	75
3.5. RAZONES PARA LA NACIONALIZACION BANCARIA	82
3.5.1. La eficiencia	82
3.5.2. La seguridad	83

	Págs.
3.5.3. La banca y el servicio público.	84
3.5.4. La banca como instrumento del poder político.	86
3.6. LA INTERVENCION DE LAS ENTIDADES DEL GRUPO COLOMBIA	87
3.6.1. El fondo de garantías y la intervención de las entidades del Grupo Grancolombiano	91
3.7. LA NACIONALIZACION DEL BANCO DE COLOMBIA Y EL GRUPO GRANCOLOMBIANA.	96
3.7.1. El Banco de Colombia	96
3.7.1.1. Causales de su nacionalización	123
3.7.2. Grancolombiana Corporación Financiera	125
3.7.2.1. De la solidez aparente a la insolvencia y las grandes pérdidas.	125
3.7.2.2. Causales de su nacionalización	136
3.7.3. Las compañías de financiamiento comercial Gran Colombiana de Promociones S.A.	138
3.7.3.1. Causales de su nacionalización	142-
3.8. IMPLICACIONES DE LA NACIONALIZACION DE LA BANCA.	144
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	149
BIBLIOGRAFIA	152
ANEXOS	153

LISTA DE TABLAS

		Págs.
TABLA 1.	Nacionalización de la Banca (Activos a junio de 1985.	54
TABLA 2.	Activos Bancos Estatales (junio de 1985.	55
TABLA 3.	Delitos Financieros (Decreto 2920 de 1982	65
TABLA 4.	Banco de Colombia. Recursos y Colocaciones. (Millones de Pesos y Participaciones.	108
TABLA 5.	Banco de Colombia. Activos Improductivos. (Millones de Pesos)	113
TABLA 6.	Deuda Externa del Banco de Colombia. septiembre de 1985 (Millones de Dólares.	118
TABLA 7.	Banco de Colombia. Estado de Pérdidas y Ganancias. Movimiento Semestral (Millones de Pesos)	121
TABLA 8.	Banco de Colombia. Evaluación Patrimonial (Millones de Pesos)	122
TABLA 9.	Grancolombiana Corporación Financiera Principales cifras del activo. (Millones de Pesos)	129

TABLA 10.	Grancolombiana Corporación Financiera Activos Improductivos (Millones de Pe- sos).	133
TABLA 11.	Grancolombiana Corporación Financiera Pérdidas y Ganancias (Millones de Pe- sos)	136
TABLA 12.	Pronta S.A. Activos Improductivos (Millones de Pesos)	140
TABLA 13.	Situación Patrimonial Pronta S.A. (Millones de Pesos)	141
TABLA 14.	Comercial Grancolombiana S.A. Acti- vos Improductivos (Millones de Pesos)	141
TABLA 15.	Comercial Grancolombiana S.A. Situa- ción Patrimonial (Millones de Pesos)	142

0. INTRODUCCION

El control del sector financiero del país como factor esencial para el desarrollo de la economía ha venido en crisis desde el año 1978, acentuándose esta última en el año 1982, como falta principal de un adecuado control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, pues de otra forma no se explica como, aún teniendo una norma orgánica que le permitía al Superintendente ejecutar un riguroso control sobre las entidades financieras sujetas a su inspección y vigilancia, éstos hubiesen llegado a violar las normas vigentes en la forma como se detectó posteriormente.

Sin embargo, como se analizará en esta investigación los instrumentos aplicados por las autoridades monetarias para controlar la crisis que se estaba gestando no fueron uniformes y tampoco sus resultados, puesto que se utilizaron en diferentes ocasiones las simples sanciones económicas (multas), las visitas especiales, las intervenciones para la posterior liquidación de algunas entidades y las nacionalizaciones.

Nuestro estudio analizará la nacionalización como una medida

para conjurar esta crisis. Evaluándola de una manera eficaz; para ver las conveniencias en contrastes con las inconveniencias que pueda tener la aplicación de esta medida y mirar cual ha sido su incidencia en el sector financiero del país. Para tal propósito hemos decidido dividir nuestro estudio en tres capítulos fundamentales.

En el primer capítulo se describirá y se analizará la síntesis histórica de la evolución del sector financiero colombiano, como también la crisis por la que pasó dicho sector durante el período en estudio. En el capítulo dos se hace un estudio del papel de la Superintendencia Bancaria como organismo que controla y vigila el sector financiero. En el tercer capítulo se hace todo un análisis del proceso de nacionalización del sistema financiero; para luego llegar a las conclusiones y recomendaciones de nuestro estudio.

## 0.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

A raíz de los problemas presentados en el sistema financiero, a fines del primer semestre y a lo largo de la segunda mitad del año 1982, como fueron: La ineficiencia, ya que gran parte del ahorro captado se canalizó hacia sectores no productivos en la economía; la inseguridad de los depósitos del público captados por el sector, motivado por la excesiva descapitalización e iliquidez por la que estaba atravesando el sector y la alta concentración de créditos en cabeza de los directivos y accionistas o de empresas de éstos; una buena cantidad de cartera vencida y como consecuencia de todos los problemas antes mencionados, el Gobierno tomó una serie de medidas tales como multas, sanciones, nacionalizaciones que tenían como objetivo devolver al sector su funcionalidad y eficacia. Dada todas las irregularidades antes citadas ¿Será el proceso de nacionalización una medida eficaz para conjurar la crisis del sector financiero colombiano?

## 0.2. DELIMITACIONES DEL PROBLEMA

### 0.2.1. Delimitación Formal

#### 0.2.1.1. Delimitación Espacial. País Colombia.

#### 0.2.1.2. Delimitación de Tiempo. El período comprendido es entre 1982 y 1987.

0.2.2. Delimitación Material

0.2.2.1. Variable Independiente. El proceso de la nacionalización del sector financiero colombiano.

0.2.2.2. Variable Dependiente. Mejor eficiencia, mejor seguridad, mejor capitalización, mejor liquidez, mayor recuperación de la cartera.

0.3. JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION

Hay épocas en que los temas pueden tratarse con cierta frialdad, como que hay distancia afectiva entre el público y lo que ellos representan. En otras ocasiones, por el contrario, se mueven dentro de una efervescencia pasional y resulta tan difícil discutirlos razonablemente como conducirlos en el terreno de la praxis. No hay duda de que la nacionalización bancaria empieza a afectarse por este virus peligrosísimo del sectarismo político y tal vez estemos en una de las últimas oportunidades para examinarla como conviene, a la luz de las conveniencias y de los argumentos que reportan una posición o la contraria en lugar de adoptarlas con la única guía de los entusiasmos, los odios o las prevenciones imperantes.

0.4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

0.4.1. Objetivos Generales. Presentar una evaluación sobre

aquellos factores que permitan conocer cual es la verdadera situación del proceso de nacionalización del sistema financiero colombiano en la forma más clara posible. Presentando los aspectos positivos y negativos existentes en dicho proceso para dar a conocer las condiciones que sirvan de apoyo, para un mejor manejo del sector bancario en nuestro país.

#### 0.4.2. Objetivos Específicos.

- Conocer y analizar la actual situación del sistema financiero colombiano.
- Conocer y determinar la situación de la cartera vencida.
- Conocer y analizar el grado de desconfianza del público y de los corresponsales extranjeros y el servicio que el sector presta al público.
- Conocer y determinar la iliquidez y descapitalización del sistema financiero, analizar el grado de inseguridad de los depósitos de particulares y empresas.

#### 0.5. FORMULACION DE LA HIPOTESIS

0.5.1. Hipótesis General. La nacionalización del sistema financiero colombiano no ha sido una política que haya con-

tribuido a conjurar la crisis de dicho sector.

0.5.2. Hipótesis de Trabajo. La política de Gobierno, de tomar la Banca en su poder, inyectándole capital y asumiendo todo el control de dicho sistema no ha generado las soluciones a los problemas del sector tales como una mejor eficiencia, una mayor seguridad, un mejoramiento adecuado de la capitalización de los bancos, ni mucho menos canalizar el ahorro captado hacia aquellos sectores productivos de la economía en su conjunto.

---

## 0.6. OPERACIONALIZACION DE LAS HIPOTESIS

### 0.6.1. Definiciones Conceptuales.

#### - Nacionalización

El proceso en virtud del cual el Estado, dentro de ciertas condiciones políticas y con determinados objetivos de hecho y derecho, asume en todo o en parte la prestación del servicio financiero, tomando bancos que antes se encontraban en poder de particulares.

#### - Cartera vencida

Conjunto de títulos, documentos y valores que figuran en el activo de una Institución, un Banco o una Empresa y que cons-

tituyen su respaldo crediticio pero que no se han recuperado en el período establecido.

- Iliquidez

Término opuesto al de la liquidez que indica la dificultad de convertir algunos bienes en efectivo en forma inmediata.

- Descapitalización

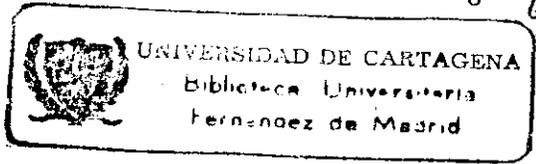
La falta de dinero para el ahorro ya sea para tener una reserva o para percibir una renta.

- Inseguridad de los depósitos

Falta de capacidad de los sistemas bancarios para proteger los dineros ahorrados por el público.

- Ineficiencia

Carencia de mecanismos necesarios para controlar y administrar de la mejor manera los recursos.



0.6.2. Definiciones Operativas

<u>Variable</u>	<u>Indicadores</u>	<u>Fuentes</u>
- Cartera vencida	Fecha de vencimiento de la cartera, para: - Préstamos a Corto Plazo. - Préstamos a Mediano Plazo. - Préstamos a Largo Plazo.	Archivos, revistas, publicaciones, balances, series estadísticas y documentos.
- Iliquidez	- Deficiencia de encaje - Capacidad de Préstamo - Análisis de Reservas Bancarias.	Archivos, revistas, publicaciones, balances, series estadísticas y documentos.
- Descapitalización	Volumen de pérdidas - Pérdida de capacidad para prestar al público. - Comportamiento de la cartera. - Potencialidad de captación.	Archivos, revistas, publicaciones, balances, series estadísticas y documentos.

<u>Variable</u>	<u>Indicadores</u>	<u>Fuentes</u>
- Nacionalización	Administración del Estado: Inyectándole capital al sector.	Publicaciones bancarias, documentos y balances.
- Eficiencia del sector	Canalización del ahorro hacia aquellos sectores productivos de la economía mediante:	Archivos, revistas, publicaciones, balances, series estadísticas y documentos.
	- Préstamos a Corto Plazo, préstamos a Mediano Plazo.	
	- Préstamos a Largo Plazo.	

#### 0.7. MARCO TEORICO

Enfocando la atención en la nacionalización del sistema bancario colombiano, encontramos varias teorías y opiniones al respecto, sin embargo, en nuestra investigación no logramos encontrar un estudio que verdaderamente evalúe el proceso de evaluación del sistema financiero colombiano.

Consideramos la nacionalización como el fenómeno mediante el

cual el Estado dentro de ciertas condiciones políticas y con determinados objetivos de hechos y de derechos asume en todo o en parte la prestación del servicio financiero, tomando bancos que antes se encontraban en poder de los particulares.

Hay ejemplos valiosos de Sistemas Bancarios donde por muchos años ha estado vigente el principio de la nacionalización. Al término de la Segunda Guerra Europea, los mayores bancos franceses - Societe Generales y Credit Lynais y Beregue Nacionales de París - tuvieron que ser nacionalizados, bien en obediencia a los principios de la Constitución de 1945, bien por una razón de hecho cual era la extrema penuria de capitales privados que pudieran dedicarse con fortuna al trabajo bancario en la inmediata postguerra.

En América Latina hubo siempre la tendencia a crear junta a los bancos privados grandes bancos oficiales que desempeñarían intermediación de tipo comercial y a la par sirvieran de punto de apoyo a las operaciones del fisco. No extraño si no muy frecuentemente que en muchos países los mayores bancos fueran de propiedad del Estado, desde el momento mismo de su constitución. En México fue la Nacional Financiera; en Colombia la Caja Agraria y mucho después el Banco Popular y Cafetero; en Venezuela más recientemente el Banco Nacional de Descuento y el de los Trabajadores; en el Perú desde muy antiguo el Banco Nación; en Chile el Banco del Estado ha tenido siempre por lo menos el 40% del potencial financiero del país.

En Colombia sumando una a una las instituciones bancarias que pasaron a manos del Estado fueron las siguientes: La Caja Agraria, luego el Banco Central Hipotecario para las funciones específicas que su nombre lo indica, el Banco Popular a la caída de Rojas Pinilla, el Banco Cafetero cuando el Fondo Nacional del Café fue definido como entidad de derecho público, parcialmente el Banco Ganadero y recientemente, como consecuencia de la crisis de 1982 el Banco del Estado, el Banco de Colombia y el Grupo Gran Colombiano, el Banco de Caldas, el Banco Tequendama, conforman una lista impresionante de instituciones bancarias nacionalizadas. Cuantitativamente hablando por lo menos el 80% de los activos bancarios se encuentran en poder del Gobierno.

En Colombia las causales de nacionalización están regidas por el Decreto 29-20 del año 1982. Siendo sus Artículos más importantes los siguientes:

Artículo 1o) del Decreto 29-20 del año 1982 declara que las violaciones de las prohibiciones contempladas en este Artículo de manera que no haya otra forma eficaz y ejemplar de asegurar la confianza del público en las instituciones afectadas, sí proteger o beneficiar a los responsables. Tales prohibiciones a las que hace referencia el Artículo son entre otras:

a) Otorgar en contravención a disposiciones legales, crédi-

tos o descuentos a los accionistas o a personas relacionadas con ellos, en condiciones tales que puedan llegar a poner en peligro la existencia o liquidez de la constitución.

- b) Concentrar legalmente el crédito en forma tal que el incumplimiento de un deudor o grupos de deudores relacionados entre sí pongan en peligro la solvencia o liquidez de la institución.
- c) Utilizar o facilitar recursos del ahorro privado para ~~operaciones dirigidas a adquirir el control de otras empresas con fines especulativos o en condiciones que se aparten sustancialmente de las normales en el comercio.~~
- d) Violar cualquiera de las normas legales sobre límites a inversiones o concentración de riesgos y de créditos y seguridad en el manejo de los negocios.

Artículo 3o. del Decreto 29-20 del año 1982 declara "Que el Gobierno Nacional procurará que las instituciones financieras merezcan la confianza del público, para lo cual deberá en casos extremos, la aplicación de la nacionalización".

Artículo 5o. del Decreto 20-20 del año 1982 declara "El Presidente de la República podrá decretar por Resolución

ejecutiva la nacionalización de cualquier institución financiera en los términos previstos en este Decreto, cuando a su juicio:

- a) "El proceso normal de administración y liquidación por la Superintendencia Bancaria puede afectar gravemente la confianza en todo el sistema financiero o causar graves o injustos perjuicios a terceros".
- b) "Se hayan violado las prohibiciones contenidas en el Artículo primero de este Decreto, de manera que no haya otra forma eficaz y ejemplar de asegurar la confianza del público en la institución afectada, sin proteger o beneficiar a los responsables".
- c) "Las condiciones de iliquidez de una situación financiera alcancen un grado extremo, a que alude el Artículo 2o. sin que se hubiese tomado posesión de ella".

Unas de las razones principales por las cuales se piensa que la nacionalización en Colombia es buena, son las siguientes:

"la eficiencia". En una primera instancia pudiera pensarse que la nacionalización pertenece a razones de tipo económico. Como la banca es altamente productiva dentro del sistema económico en su conjunto, tal vez cabría alegar que una

banca muy eficaz, con una acción coincidente con los lineamientos a la política oficial, producen importantes frutos macro económicos".

"La seguridad". Algunos defensores recientes del sistema se centrarán en la cuestión de la seguridad, pues fortalecidos en amargas experiencias que muchas partes del mundo y particularmente en América Latina que se han vivido sobre instituciones privadas, pues alegan que cuando el Estado toma en sus manos el servicio bancario no tienen los particulares que temer y se eliminan los procesos de inseguridad generalizados.

"La Banca y el Servicio Público". Sostienen algunos juristas que la Banca es un servicio público y que como tal debe pertenecer al Estado solo transitoriamente, en algunos casos, por la vía de la "concesión" puede estar en mano de la iniciativa privada.

"La Banca como instrumento de poder político". La Banca debe ser nacionalizada porque es un elemento insuperable de acción política, ahí está la clave, ahí está la explicación de por qué todos los partidos políticos de extrema de derecha a izquierda en el fondo alegan hacer lo mismo, el catecismo empieza por la nacionalización del sistema financiero".

## 0.8. METODOLOGIA

Teniendo como base nuestra formación profesional hemos podido observar que la nacionalización de nuestro sistema bancario juega un papel muy importante dentro del conjunto de la economía del país. Por esta razón hemos decidido efectuar esta investigación con el propósito de profundizar en este tema.

Para ello efectuaremos primeramente una indagación sobre la bibliografía existente, luego nos remitiremos a periódicos, revistas, folletos basados en el tema; lo mismo que a personas conocedoras del mismo. Seguidamente realizaremos un análisis documental, teniendo en cuenta las estadísticas y hechos acontecidos en el período en estudio.

Se usarán datos y gráficas y se analizarán, así como también se obtendrán relaciones, proporciones y razones.

Como se podrá observar utilizaremos el método descriptivo determinando las causas, características y efectos que emerjan de nuestra investigación, para poder así llegar a conclusiones que nos permitan resolver los interrogantes que en un principio nos plantearon.

## 1. SINTESIS HISTORICA DE LA EVOLUCION DEL SISTEMA FINANCIERO COLOMBIANO.

En términos generales puede afirmarse que hasta 1923, año de creación del Banco de la República y que marca un cambio fundamental en la historia económica e institucional del país, la estructura financiera colombiana se encontraba en etapa de gestación. El sistema financiero, es, después de todo, un simple reflejo de la estructura económica del país y su lento desarrollo en el siglo XIX y principios del presente coincidió con él también despacioso e inestable progreso de esa época. Aunque en aquel tiempo se hicieron múltiples ensayos para ordenar y unificar la estructura financiera, la casi crónica inestabilidad hizo fracasar varios intentos de consolidación global. Solamente cuando se logró una paz interna duradera, se dio un fuerte impetu a la industrialización y se estabilizó la situación política, fue posible introducir las reformas estructurales necesarias para unificar y consolidar el sistema financiero y lograr su rápido desarrollo.

No debe considerarse, sin embargo, que este período fue infe-

cundo. A pesar de las continuas luchas civiles intestinas que limitaron considerablemente el desarrollo, se dieron con mucho éxito los primeros pasos para crear una estructura de banca comercial, gracias a la cual fue posible introducir posteriormente un sistema moderno de banca central.

No puede desconocerse la enorme importancia de la reforma institucional introducida por la Misión Kemmerer en 1923. Merced a ella se unificó y consolidó toda la estructura financiera colombiana y se introdujo un orden fiscal racional y ordenado. La reforma tuvo la suerte, por así decirlo, de coincidir con un gran auge económico consecuencia de la indemnización pagada por el Canal de Panamá y otros empréstitos externos que pudieron obtenerse en aquella época, lo que contribuyó a consolidarla y darle mayor efectividad.

No es fácil predecir cuál hubiera sido el impacto de la crisis mundial sobre la economía colombiana de no haber existido el sistema de banca central entonces creado. Sí es posible afirmar, empero, que los efectos hubieran sido más desastrosos de lo que en realidad fueron y que en gran medida, gracias al nuevo sistema, el país pudo recuperarse sin mayores traumatismos.

Tanto durante la crisis de 1929 como en épocas posteriores, la característica más sobresaliente de la banca colombiana ha sido su marcada dependencia de factores externos, en gran

medida fuera de su control.

Cabe destacar tres aspectos característicos de esta evolución financiera: a) El continuo crecimiento del sistema financiero a pesar de su inestabilidad motivado tanto por factores internos como externos; b) El permanente intento, de llevar a cabo una política monetaria independiente y c) El sacrificio de la estabilidad en aras de un sistema financiero grande, pero, sin lograr objetivos de desarrollo económico. Posiblemente la característica más sobresaliente en la historia de la evolución de las instituciones financieras en el país ha sido la de su continua expansión y crecimiento a pesar de su fuerte inestabilidad y su poca eficiencia. Este acelerado crecimiento se ha manifestado tanto en la expansión de las instituciones financieras establecidas en años anteriores, como en la permanente creación de nuevos organismos y de nuevas modalidades de crédito. La expansión de las entidades tradicionales, principalmente de la banca comercial, ha revestido la forma de creación profusa de nuevas sucursales y agencias bancarias. Debido al sistema centralizado de banca comercial (casas principales en la ciudad capital con sucursales y agencias en todo el país) dicha expansión se ha dirigido desde las casas bancarias matrices como una forma de obtener clientela y poder ampliar así sus operaciones.

Según lo demuestran las estadísticas sobre distribución geo-

gráfica de préstamos y depósitos la expansión de la banca comercial se ha concentrado principalmente en los centros urbanos más importante del país.

La creación casi continua de nuevos organismos crediticios y de nuevas modalidades de crédito, particularmente a mediano y largo plazo, ha sido la segunda forma de expansión del sistema. La política de desarrollo en este campo ha sido mixta, es decir que, por un lado, se han fundado nuevas instituciones especializadas de crédito (Instituto de Fomento Industrial, Caja Agraria, Corporaciones Financieras, etc.)

---

para el fomento de determinadas actividades económicas y, por otro, una alta proporción de los recursos existentes de la banca comercial se ha encauzado hacia fines de fomento.

Como en otras partes, la evolución de las instituciones financieras colombianas ha estado íntimamente ligada al proceso general de desarrollo económico y este último, a su vez, al comercio exterior del país.

### 1.1. CRISIS DEL SECTOR FINANCIERO

Muchos observadores del acontecer económico colombiano no se sorprendieron con la crisis financiera de 1982. De tiempo atrás llamaron la atención sobre la situación que se presentaría con la aparición en el mercado financiero de nuevos intermediarios que utilizaban prácticas no ortodoxas el la

captación y en los préstamos sin ninguna vigilancia, sin dejar de anotar la aparición y proliferación de las corporaciones financieras ante la negativa de permisos para nuevas entidades bancarias. Posteriormente aparecieron las sociedades de financiamiento comercial, autofinancieras, compañías de factoring y leasing, todo presumiblemente dentro de una concepción de banca especializada según la legislación vigente. Pero, haciendo el análisis retrospectivo, llegamos a la conclusión que lo aparentemente ortodoxo no era más que la aparición de una multibanca sin controles y con todos riesgos y fragilidades propias de la especulación y la piramidación de capital que se puso en práctica por los mal llamados grupos financieros.

Quedó demostrado que el crecimiento de nuestro sistema financiero no obedecía a un proceso normal sino al juego de activos y pasivos que se lograban en las entidades que conformaban los grupos. Es decir, la fabulación financiera al amparo de la especulación y de la prosperidad a debe.

Se ha estudiado en forma exhaustiva cuales fueron las causas que pudieron dar lugar a la crisis en el sector financiero; ellas son múltiples, pero tendríamos que afirmar que siendo concurrentes hay una que se destaca por sobre todas y es la mala utilización de los recursos captados de la comunidad que, en un momento dado, se utilizaron para favorecer como

dijimos anteriormente, más allá de lo permitido por la ley a directores, accionistas, o sociedades de "papel" creadas para tal efecto, con el propósito, en muchos casos, de tomar el control de compañías de terceros.

Fue en esos posibles abusos, que han llevado a la utilización peyorativa de la expresión "autopréstamos" que el sector vio no sólo afectada su imagen ante la comunidad sino comprometidos los recursos del ahorro en proyectos de dudosa validez económica, cuando no, francamente, de mala fe.

La magnitud de la crisis del sector se puede medir por el hecho de que la cartera vencida de todo el sistema llegó en noviembre del año 1985 a la cifra de \$274.773 millones. Si a esto se agrega los bienes en dación en pago, el conjunto de las deudas de difícil cobro sobrepasó los \$300.000.00 millones. Lo peor, era que la tendencia de crecer de dicho rubro, se estimó en más \$2.000 millones de pesos semanales. En efecto, el análisis de la situación bancaria y su evaluación en 1985 muestra que las condiciones de descapitalización y mínima o negativa rentabilidad de la mayoría de los bancos, al igual que el monto absoluto y relativo de sus deudas malas, describen un verdadero contexto de caos.(1)

---

(1) TENJO, Fernando. Economía Colombiana. Julio de 1986, No. 183, pág 26.

## 2. LA SUPERINTENDENCIA BANCARIA

### 2.1. ORIGEN HISTORICO

La aparición de la Superintendencia Bancaria de Colombia surgió con la Ley 45 de 1923 (reformada por la Ley 57 de 1931) en su Artículo 19 dice:

"Creáse dependiente del gobierno una sección Bancaria encargada de la ejecución de las Leyes que se relacionen con los Bancos comerciales, hipotecarios, el Banco de la República y todos los demás establecimientos que hagan negocios bancarios en Colombia. El jefe de dicha sección se llamará Superintendente Bancario, será colombiano y tendrá la supervigilancia de todos aquellos establecimientos bancarios, y ejercerá todas las facultades y cumplirá todas las obligaciones que se le confieran e impongan por la Ley.

La Superintendencia Bancaria tendrá un sello oficial que contendrá el Escudo Nacional con la leyenda "República de Colombia". "Superintendencia Bancaria". Todo documento que lleve el sello mencionado y que expida el Superintendente Banca-

rio en desempeño de las funciones que las Leyes le confieren, deberá tenerse como auténtico. Todo certificado del Superintendente Bancario relacionado con la existencia legal de cualquier establecimiento bancario, será prueba de dicha existencia legal.

El Superintendente Bancario será de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, y durará en sus funciones por el término de cuatro años. No podrá ser empleado, director o accionista de ningún establecimiento a que se aplique la presente Ley, ni ser propietario, directa ni indirectamente, en dicho establecimiento.

Haciendo énfasis en cuanto al origen histórico, podemos establecer que la inspección y vigilancia gubernamentales sobre las actividades de intermediación en el mercado de recursos financieros, y muy particularmente sobre los negocios de banca en nuestro país encuentran fundamentos constitucionales cuyos antecedentes más remotos aparecen en los primeros años de su vida como República Independiente.

Desde finales del siglo XIX quedó escrito en el derecho público patrio un principio que, a medida que el tiempo transcurre, adquiere mayor significación.

El Estado, a través de oficinas altamente especializadas, dispone de amplios instrumentos jurídicos de control llama-

dos a garantizar que el servicio financiero, en todo tiempo y bajo cualquier circunstancia, sea prestado con pleno acatamiento de las condiciones señaladas de antemano por la Ley en atención a la importancia de los intereses comunitarios comprometidos. Tal organización permite que al ocurrir desviaciones, tanto aquellas que son producto de la mala suerte como las que son fruto de la audacia de aventureros irresponsables, sea posible obtener su inmediata reactivación, resultado éste para cuyo logro en ocasiones bastarán simples intimidaciones directas o la imposición de sanciones pecuniaras, pero que otras veces demandará la adopción de medidas de mucho mayor alcance como ocurre con la administración controlada de la empresa, la clausura y liquidación forzosa de sus negocios.

Así, pues, en general toda la actividad bancaria en Colombia se encuentra sujeta a la inspección y vigilancia estatales, función ésta que de la Constitución Nacional le compete cumplir al ejecutivo nacional por medio de un organismo administrativo especializado que se llama Superintendencia Bancaria.

## 2.2. DEFINICION

La Superintendencia Bancaria es un organismo administrativo de carácter técnico adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que ejercerá las funciones que legalmente le compete para alcanzar los siguientes objetivos:

- a. Asegurar la confianza pública en el sistema financiero y velar porque las instituciones que le integran mantengan permanente solidez económica y coeficiente de liquidez apropiados para atender sus obligaciones para con toda clase de acreedores.
- b. Evitar que las personas no autorizadas conforme a la Ley, ejerzan actividades financieras.
- c. Velar por una adecuada prestación del servicio financiero haciendo cumplir las normas que lo rigen.
- d. Prevenir situaciones que puedan derivar en la pérdida de confianza del público, protegiendo el interés general y particularmente el de terceros de buena fe.
- e. Procurar que en el desempeño de las funciones de inspección y vigilancia asignadas, se dé especial atención a las prelacones que trace el Gobierno Nacional, a través de la autoridad correspondiente, para el manejo de la política monetaria, crediticia, financiera y de cambio exterior.
- f. Adopción de políticas de inspección y vigilancia de los establecimientos de crédito, dirigidas a permitir que las instituciones vigiladas puedan adaptar su actividad a la evolución de sanas prácticas bancarias y desarrollos tec-

nológicos que aseguren una administración eficiente del sistema financiero.

Corresponde a la Superintendencia Bancaria la vigilancia e inspección de las siguientes instituciones:

- a. Los establecimientos bancarios, cajas de ahorro, corporaciones financieras, corporaciones de ahorro y vivienda, compañías de financiamiento comercial, instituciones de carácter financiero que administren el sistema de tarjetas de crédito, sociedades fiduciarias, almacenes generales de depósito, fondos ganaderos, organismos cooperativos que desarrollen actividades financieras, compañías de seguros y de reaseguros intermediarios de seguro, sociedades de capitalización y demás personas naturales y jurídicas sobre las cuales la Ley le atribuya control permanente.
- b. El Banco de la República
- c. El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras en los términos previstos por la Ley 117 de 1985, y las normas que lo reglamentan.

Los objetivos u funciones antes señalados los desarrollará la Superintendencia Bancaria mediante las siguientes acciones:

- a. Autorizar la creación, fusión, transformación, liquidación de las instituciones sujetas a su control, así como la apertura, transferencia y cierre de las sucursales y agencias establecidas en el territorio nacional o en el exterior.
- b. Autorizar a las instituciones vigiladas extranjeras el establecimiento de oficinas de representación en Colombia.
- c. Aprobar los planes técnicos, tarifas y coberturas de riesgos ofrecida por las compañías de seguros y sociedades de capitalización.
- d. Practicar visitas de inspección a las instituciones vigiladas que permitan obtener un conocimiento integral de su situación financiera, del manejo de sus negocios, o de los aspectos especiales que se requieran.
- e. Instruir a las instituciones vigiladas sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que regulan su actividad, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su aplicación.
- f. Fijar las reglas generales que deben seguir las instituciones vigiladas en su contabilidad, sin perjuicio de la

autonomía reconocida a éstas últimas para escoger y utilizar métodos accesorios, siempre que estos no se opogan, directa o indirectamente a las instrucciones generales impartidas por la Superintendencia.

- g. Emitir las órdenes necesarias para que se suspendan de inmediato las prácticas ilegales, no autorizadas e inseguras y se adopten las correspondientes medidas correctivas y de saneamiento, cuando la Superintendencia considere que alguna institución financiera sometida a su vigilancia ha violado sus estatutos o alguna disposición de obligatoria observancia o esté manejando sus negocios en forma no autorizada o insegura.
- h. De acuerdo con las modalidades propias de la naturaleza y estructura de las entidades sometidas a su inspección y control permanentes, expedir las certificaciones sobre su existencia y representación legal.
- i. Imponer a las instituciones vigiladas directores, revisor fiscal o empleado de la misma, previas explicaciones, las medidas o sanciones que sean aplicables, por infracción a las leyes a los estatutos o a cualquier otra norma legal que deben sujetarse, así como por la inobservancia de las órdenes e instrucciones impartidas por la Superintendencia Bancaria.

- j. Coordinar con el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras el manejo de los negocios de las instituciones intervenidas.
- k. Posesionar y tomar juramento a los directores, presidentes, vicepresidentes, gerentes, subgerentes y en general a quienes tengan la representación legal de las instituciones vigiladas. El Superintendente Bancario podrá delegar expresamente y para cada caso la diligencia de posesión en la autoridad política de mayor categoría del lugar.
- 1. Las demás funciones que por virtud de disposiciones legales le corresponda.

2.3. NATURALEZA PROPIA DEL ORGANISMO SEGUN EL CONSEJO DE ESTADO.

Los establecimientos bancarios, como todas las personas naturales, deben desarrollar sus actividades dentro del marco de la ley y de sus propios estatutos, ya sea en lo que respecta a la existencia interna institucional o en lo que atañe a las relaciones con terceras personas en el comercio jurídico. Y en lo que hace a los bancos, el artículo 120 ordinal 15 de la Constitución le atribuye al Presidente de la República la tarea de inspeccionarlos y vigilarlos, no sólo

43

para tutelar los derechos de los accionistas, sino para mantener su correcto funcionamiento como depositarios del dinero de las gentes, como instituciones de crédito que otorgan préstamos y descuentos, labores todas ellas de especial importancia para la economía del país y cuya dirección y orientación por los agentes gubernamentales es tendencia generalizada en el mundo contemporáneo. El ejercicio de esa facultad presidencial, está delegado en el Superintendente Bancario y, como es natural comprende el poder de fiscalización permanente o periódica de los negocios y actividades de los bancos, sea a través de la exigencia de informes, presentación de balances y otros documentos o mediante visitas practicadas por funcionarios de la Superintendencia a las oficinas del establecimiento. Y comprende también la potestad del Superintendente para ordenarle a los bancos la suspensión de actividades o prácticas que considere ilegales o inseguras y el poder disciplinario que le permita sancionar con multas al establecimiento y a sus directivos y gerentes y que llega inclusive hasta la posibilidad de tomar posesión del banco.

El desenvolvimiento histórico que el país ha tenido, la sistematización jurídica-administrativa de la delegación del poder presidencial de supervigilancia de las empresas bancarias y de los empresarios que se ocupan de los negocios de banca no ha sido afortunado.

2.4. ANALISIS DEL PAPEL DE LA SUPERINTENDENCIA BANCARIA COMO ORGANISMO QUE VIGILA Y CONTROLA EL SISTEMA BANCARIO EN COLOMBIA.

Están sometidas a la vigilancia y control de la Superintendencia Bancaria las siguientes entidades:

- a. Banco de la República
- b. Bancos privados, oficiales y mixtos
- c. Instituto de Financiamiento y Desarrollo Cooperativo "Financiacoop".
- d. Corporaciones Financieras de Ahorro y Vivienda.
- e. Almacenes Generales de Depósito
- f. Compañías de Seguros y Reaseguros
- g. Agentes o Corredores de Seguros
- h. Compañías de Capitalización
- i. Sociedades Administradoras de Inversión y Fondos de Inversión.

Antes de 1978 la participación activa de la Superintendencia Bancaria en el control y vigilancia de las entidades antes descritas, era sinónimo de confianza para el público que depositaba sus fondos en estos intermediarios, además daba relieve al sistema financiero colombiano ante el mundo.

Pero todo el proceso de intervenciones, liquidaciones, nacio-

nalizaciones y fusiones que registró el país entre 1982 y comienzo de 1986, tuvo como principal antecedente la falta de un adecuado control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, especialmente en el período 1978 - 1982, pues de otra forma no se explica cómo, aún teniendo una norma orgánica que le permitía al Superintendente efectuar un riguroso control sobre las entidades financieras sujetas a su inspección y vigilancia, éstas hubiesen llegado a violar las normas vigentes en la forma como se detectó posteriormente; alta concentración de créditos en cabeza de los directivos y accionistas o de empresa de éstos, falsificaciones de firmas y documentos, toma de control de empresas con recursos del público, financiamiento de la compra de acciones de la misma entidad emisora con los recursos captados por ellas del público etc.

De hecho, en el Artículo 39 de la Ley 45 de 1923 se dice textualmente: "El Superintendente deberá visitar y examinar personalmente o por medio de sus delegados o inspectores, por lo menos dos veces en cada año, y sin previo aviso al establecimiento que haya que visitar, al Banco de la República, todos los bancos comerciales nacionales y extranjeros, hipotecarios y cualesquiera otros de los establecimientos bancarios sujetos a las disposiciones de esta Ley".

Más adelante el mismo Artículo dice: "En cada uno de dichos exámenes se investigará la situación y los recursos del establecimiento bancario, sus cuentas con otros bancos en Colombia

46

y en el exterior, la manera de dirigir y manejar sus negocios, la conducta de sus directores, la inversión de sus fondos, la seguridad y prudencia de su manejo, la garantía ofrecida a aquellos a cuyo favor están constituidas sus obligaciones, si las prescripciones legales se han cumplido en la administración de sus negocios y las demás cuestiones que el Superintendente disponga averiguar. Este tendrá la facultad de hacer revisiones especiales o parciales, cuando a su juicio lo requiera el interés público".

El Artículo 48 de la Ley 45 dispone que "El Superintendente con la aprobación del Ministro de Hacienda y Crédito Público, puede tomar inmediata posesión de los negocios y haberes de un establecimiento bancario a que sea aplicable esta Ley, en cualquiera de los casos siguientes; cuando persista en descuidar o rehusar el cumplimiento de una orden del Superintendente debidamente expedida, cuando persista en violar los estatutos o alguna Ley, cuando persista en manejar sus negocios de manera no autorizada o insegura, cuando tenga un quebranto de su capital que lo reduzca a menos del mínimo exigido por la Ley.

Además debemos mencionar que como resultado de la reforma financiera de 1974, entre aquel año y 1982 se crearon en el país más de 58 entidades, que quedaron bajo el control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, y un número no determinado de instituciones de tipo financiero, inexplicable-

mente no quedaron sujetas al control y vigilancia de esta entidad.

El Gobierno continuó permitiendo todo un proceso de creación de entidades, sin adoptar los mecanismos adecuados para regularlos, lo que sirvió para que algunos de sus protagonistas tomaran el ambiente de liberación financiera como el libertinaje financiero, donde los directivos y grandes accionistas de las mismas entidades, parecían jugarse de monopolio, pero con la gran diferencia que no lo hicieron con billetes de juguete sino con los ahorros de una gran cantidad de colombianos y con importantes empresas del país.

**52796**

Como resumen de todo lo anterior se desprende, que entre 1978 y mayo de 1982, la Superintendencia no aplicó ni hizo cumplir correctamente el estatuto orgánico del sector financiero y de la misma entidad.

### 3. EVALUACIÓN DEL PROCESO DE NACIONALIZACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO COLOMBIANO.

#### 3.1. DEFINICION

Al abordar los temas que tienen carga histórica, vale la pena empezar por ciertas precisiones terminológicas. En el nuestro el asunto tiene gran importancia, por cuanto la "nacionalización" es tanto el fenómeno jurídico-político que hace revertir al poder de una Nación lo que es extranjero, como el otro, bien distinto, por el cual pasa al patrimonio y dominio del Estado lo que antes se encontraba en manos de particulares. (2) Nacionalizaciones bancarias ha habido de ambos tipos. En muchos países en vía de desarrollo, el negocio financiero estuvo con frecuencia en manos de grandes bancos internacionales y algún día, cuando los capitales locales se creyeron suficientemente poderosos para sustituir la inversión extranjera, se produjo la nacionalización, bien

---

(2) LONDOÑO HOYOS, Fernando. Economía Colombiana. Enero-Febrero 1986. No. 177-178, pág. 20.

creando una estructura de bancos locales que entrase a compartir con aquellos del mercado.

El fenómeno al cual nos vamos a referir es el segundo. Al proceso en virtud del cual el Estado dentro de ciertas condiciones políticas y con determinados objetivos de hecho y de derecho, asume en todo o en parte la prestación del servicio financiero, tomando bancos que antes se encontraban en poder de los particulares.

"La nacionalización es una institución jurídica que tiende a transformar en propiedad colectiva empresas que están en poder de los particulares, a fin de que sea el Estado, directamente o a través de entidades estatales especiales el que se haga cargo de su gestión". Esta definición del jurista chileno Novoa Monreal, a fin de dar un concepto descriptivo completo, y previo análisis de definiciones intentadas por diferentes doctrinantes concluye que:

"La nacionalización destinada a un mejor manejo de la economía nacional o a su reestructuración, por el cual la propiedad privada sobre empresas de importancia es transformada de manera general e impersonal en propiedad colectiva y queda en el dominio del Estado, a fin de que éste continúe la explotación de ellos según las exigencias del interés general, es una institución jurídica muy productiva de alto nivel".

Esta noción manifiesta como puede apreciarse palmariamente, el ejercicio de la soberanía del Estado buscando la realización de un fin de utilidad común. Estos elementos se encuentran también en la figura tradicional de la expropiación, lo que ha originado que muchos las consideren como nociones equivalentes, o a la expropiación como paso necesario y previo para nacionalización. Sin embargo, siguiendo a Novoa Monreal, puede hacerse un paralelo entre las dos figuras:

#### Expropiación

- Corresponde a una época en que la labor del Estado se limita a tareas de interés común que demandan gran inversión y no son rentables.
- Su importancia político económica pueden ser escasa.
- Recae principalmente sobre bienes de uso, generalmente propiedad raíz.
- Es una medida particular, un incidente aislado de la administración local.
- Entraña indemnización equitativa

## Nacionalización

- Es guiada por la convicción que el Estado debe jugar papel importante en la economía.
- Busca transformaciones estructurales e incide en lo político.
- Recae sobre medios de producción (empresas)
- Envuelve decisiones del más alto nivel político.
- La indemnización es más flexible.

Otros conceptos con los que tiende a confundirse la nacionalización, son los de confiscación y reserva, aunque en menor medida. La primera se trata de una pena aplicada a un caso particular, sin que responda a una medida de ajuste estructural de la economía, y su trascendencia no va más allá del particular afectado. La reserva es una figura aplicada principalmente al control de los recursos naturales por el Estado, sin que se produzca desposesión del particular.

Fuerza concluir, entonces, que la nacionalización responde a circunstancias diferentes de la expropiación tradicional y representa un fenómeno distinto de ésta, aunque la terminología utilizada frecuentemente tienda a confundirlas. El aná-

lisis de la figura de la nacionalización requiere tomar en cuenta las consecuencias globales de todo orden que con ella se pretenden, pues es allí, donde radica su mayor trascendencia frente a la expropiación con indemnización previa.

Ahora veremos algunos aspectos de cómo la nacionalización fue todo dentro del Derecho Internacional.

Aun cuando antes de la Segunda Postguerra ya se había presentado la nacionalización de algunas empresas y sectores en Inglaterra y Francia, así como también se había introducido el concepto de función social de la propiedad en varias constituciones de países latinoamericanos, e incluso México libraba su batalla por recuperar la riqueza petrolera, es dentro de la organización mundial surgida del conflicto donde toma fuerza la discusión sobre el tópico de las nacionalizaciones.

Al foro internacional llegan las aspiraciones de los nuevos países que, basados en los principios de la Carta de San Francisco y, particularmente, en el de la libre determinación de los pueblos, esgrimen su soberanía frente a la propiedad de sus recursos naturales. A esas aspiraciones se contraponen los intereses de las potencias que, aferradas al orden colonial imperial, como autor lo llama "al orden internacional de la miseria" reivindican el concepto privatista y absoluto de propiedad.

Allí queda delineado quizás, el aspecto más importante de la problemática de las nacionalizaciones, cual es su dimensión en las relaciones internacionales, y aparecen claramente las fuerzas que confluyen hacia la formación del ordenamiento jurídico internacional que regulara el fenómeno. Es así como desde 1950 la Asamblea General de las Naciones Unidas se ha venido ocupando de debatir el tema del derecho soberano de los pueblos a explotar su riqueza natural.

Desarrollos posteriores de las discusiones e iniciativas en foros internacionales llevan a que a finales de 1974 la Asamblea General de la ONU adopte la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, en la cual tuvo particular iniciativa el presidente Mexicano Luis Echavarría Alvarez, que consagra como norma internacional; aunque con la ambigüedad característica de tales textos, el derecho soberano de los Estados a la propiedad de sus recursos y la facultad de nacionalizar los bienes en poder de extranjeros, dando a sí status jurídico en el campo internacional a las nacionalizaciones.

En los países socialistas, el fenómeno de la nacionalización de empresas es de la esencia misma de los postulados ideológicos que orientan al Estado, por tanto, se puede apreciar como un acontecimiento súbito que se produce en el tránsito de un régimen de propiedad colectiva. Se trata de una actitud radical que no admite las compensaciones o indemnizaciones a los desposeídos, como ocurrió en el momento de la re-

volución soviética con los bienes de norteamericanos, aunque posteriormente por razones políticas se entablaron negociaciones que llevaron al acuerdo de la "cesión Litvinov". Es así, que dicha figura no presenta en esos Estados ninguna dinámica posterior al momento de consolidación del régimen, razón por la cual se dejará de lado su estudio.

Los países de capitalismo desarrollado han utilizado la figura de la nacionalización como instrumento de racionalización y ordenamiento económico, en ocasiones para superar crisis o armonizar las relaciones de los sectores capital - trabajo. En tanto que los países del Tercer Mundo han acudido a las nacionalizaciones con el deseo de reivindicar su soberanía fundamentalmente sobre los recursos naturales, e impulsados por lograr mejores niveles de vida buscando el camino que conduzca al desarrollo; aunque en ocasiones han sido guiados por urgencias de la coyuntura. Resultado de lo anterior es que en las décadas del 50 y 60 el teatro de las nacionalizaciones de las inversiones estadounidenses en el exterior, se localiza en el Tercer Mundo.

Entonces, puede intentarse una tipología de las nacionalizaciones, de acuerdo con los móviles que la origina.

- Nacionalización como instrumento del socialismo, que obedece a una motivación fundamentalmente ideológica.

- Nacionalización como expresión de políticas nacionalistas y de independencia económica en el mundo subdesarrollado, en la que juegan variables económicas, ideológicas, políticas en el campo internacional.
- Nacionalización como vehículo de intervención en la economía capitalista avanzada, donde incurren variables económicas y administrativas principalmente.

A estos tres tipos debe agregarse un cuarto, al que corresponderían las nacionalizaciones de 1982 - 1983 en Colombia y España, y que pueden llamarse: "nacionalizaciones salvavidas", cuya finalidad es evitar la quiebra de empresas, circunstancias que se constituiría en un factor de perturbación del manejo económico ocasionando pérdidas a numerosos sectores de la población.

Ahora veremos el concepto de nacionalización según la legislación colombiana en desarrollo de la Emergencia Económica se expidió el Decreto 2920 de octubre 8 de 1982 para conjurar la crisis del sector financiero. Sobre la constitucionalidad de este Decreto ha habido muchas polémicas, pero ya ha sido confirmada por la Corte Suprema de Justicia. El decreto consagra tres temas fundamentales para el manejo del sector financiero: primero el de la nacionalización de las instituciones financieras; segundo: la calificación de delitos penales y la confianza en el sistema y, tercero: la obliga-

50

toriedad consagrada en el Artículo 28, sobre la democratización de la propiedad accionaria de las instituciones financieras.

La nacionalización es una nueva figura jurídica. El Capítulo II del Decreto 2920 de 1982 define la nacionalización para una institución financiera en los siguientes términos:

"Para los efectos del presente decreto, se entiende por nacionalización la actuación del Gobierno por medio de la cual asume la administración de una institución financiera, en uso de la facultad de intervención y adquiere la posibilidad de participar en su capital en condiciones especiales, evitando que los responsables de prácticas ilegales o inseguras se beneficien de su apoyo".

Esta es la definición que rige para nuestro país contenida en el Decreto 2920 de 1982.

### 3.2. LA NACIONALIZACION COMO FIGURA AUTONOMA

Al dar posesión de los nuevos miembros de la Junta Directiva del nacionalizado Banco del Estado, nombrados por el Gobierno como consecuencia de las medidas de nacionalización de esta institución financiera, el Presidente de Colombia Belisario Betancourt quiso explicar los perfiles de la figura jurídica de la "nacionalización" ordenada para la institución fi-

SA

nanciera por el Decreto 2920 de 1982 dictado dentro de los poderes especiales de la "emergencia económica". El Jefe del Estado quien ha sido profesor de Derecho Constitucional, habló de la nacionalización, afirmó que no es una pena, y que consiste con los propósitos que persigue, en que la Nación asume la administración de una institución financiera.

De otro lado, al producirse la nacionalización de la Sociedad Ahorros, Finanzas e Inversiones S.A. (Afinza) por medio de la Resolución Ejecutiva número 223 de 10 de noviembre de 1982, en sus considerandos se menciona el "régimen especial de nacionalización" a que queda sometida conforme al decreto citado de la emergencia económica. Esto nos conduce a la necesidad de dar algunas definiciones y a diferenciar la figura de otras que le pueden estar cercanas.

Se mencionan con frecuencias estas definiciones de tres grandes juristas franceses. León Julliot de la Morandiere precisa que es la "transformación de empresas privadas en empresas del Estado sometidas al control de éste. Su objetivo es el de sustraer los medios de producción y de distribución de riquezas de la propiedad privada para ponerlos en manos de la nación o en las de aquellos órganos que representan los intereses colectivos de la misma".

Jean Rivero, uno de los más importantes profesores de derecho público en Francia, explica que la nacionalización "tie-

ne por objeto transferir a la colectividad nacional la propiedad de una empresa o un grupo de empresas privadas, a fin de sustraerlas de la dirección capitalista y de organizar su gestión según las exigencias del interés general".

Según Bernard Chenot, quien tiene una obra famosa sobre la organización económica del Estado, "nacionalizar una empresa es hacerla del sector privado al sector público"; agrega que ella supone "una transferencia de propiedad de un patrimonio privado a la colectividad pública y la organización de una nueva forma de gestión que sustrae una empresa de la iniciativa privada para hacer de ella una empresa pública".

No hace falta transcribir más definiciones porque los rasgos del concepto jurídico ya están precisados. Justamente el traspaso del sector privado al sector público es el que hace necesario el análisis de los instrumentos jurídicos que lo pueden realizar; el final o remate del proceso, la constitución de una empresa pública, hace indispensable dedicar un capítulo a examinar cómo organiza el Estado las empresas que adquiere del capital privado, y si se puede desprenderse de ellas, tema que se suele dominar "la desnacionalización".

Solo resta añadir en este párrafo que la definición de nacionalización, hasta ahora, en el derecho colombiano es, a la vez, más restringida y compleja. Más restringida porque según el decreto con fuerza de Ley número 2920 de 1982 única

59

norma que se ha dictado sobre la materia, ella no se refiere sino a las instituciones financieras, tal como han quedado comprendidas en el Artículo 24 del mismo; y más compleja por cuanto que ella comprende una serie de operaciones escalonadas tal como las expone el Artículo 40 del decreto mencionado, que dice: "para los efectos del presente decreto, se entiende por nacionalización la actuación del gobierno por medio de la cual asume la administración de una institución financiera, en uso de las facultades de intervención, y adquiere la posibilidad de participar en su capital en condiciones especiales evitando que los responsables de prácticas ilegales o inseguras se beneficien de su apoyo".

En el Artículo 5o. se señalan las causales que pueden llevar a la nacionalización (afectación grave de la confianza pública en el sistema financiero o graves e injustos prejuicios a terceros, violación de prohibiciones especiales de conducta financiera del Artículo 1o. y condiciones de iliquidez en grado sumo) y en el Artículo 6o. se puntualizan los efectos de la resolución presidencial de nacionalización: designación de representante legal de la entidad financiera por el Presidente de la República, la Junta Directiva queda de integración gubernamental, los accionistas particulares quedan privados del derecho de participar en la administración y recibir dividendos; la consecuencia final es la conversión de la institución financiera en entidad descentralizada del Estado o empresa pública, según se verá luego.

60

Al tomar cuenta de estos y otros elementos la Corte en su fallo de 2 de diciembre de 1982 entiende por nacionalización de acuerdo con el Decreto que se declara constitucional. "la toma de posesión de una entidad crediticia en estado de falencia, financiada con recursos externos los del establecimiento intervenido y de origen oficial para lograr así la supervivencia y evitar la desaparición de la entidad, cuya naturaleza por razón del aporte estatal, puede pasar del campo de la actividad privada al sector oficial de la economía".

Ya hemos visto cómo algunas constituciones distinguen expropiación de nacionalización o socialización, aunque empleen el procedimiento de la primera para conducir a las segundas. Igualmente como hemos visto como una tendencia constitucional moderna no habla directamente de nacionalización o socialización, sino de reserva, que tiene efectos equivalentes a los de nacionalización, en cuanto impide a los particulares el ejercicio de cierta actividad económica; también se observa como en algunas partes algunos autores sostienen, bajo la crítica de otros, que reserva más expropiación es igual a nacionalización.

En verdad la autonomía de la noción de nacionalización tendría respecto de la figura de la expropiación. Por ello vale la pena escudriñar en el pensamiento de ciertos autores la forma como plantean esas diferencias entre las dos nociones.

Katzaroy en su libro clásico sobre la teoría de la nacionalización, dedica varias páginas a puntualizar las diferencias a pesar de admitir las aproximaciones. En primer término advierte que la expropiación se refiere a la desposesión de bienes territoriales, no de sustraer los medios de producción a la iniciativa privada y transferir la propiedad al Estado; normalmente se trata de bienes inmuebles, excepcionalmente de muebles o elementos no corporales, mientras que la nacionalización comprende generalmente empresas económicas completas o universales.

Otra particularidad de la nacionalización en su carácter general o impersonal, mientras que la expropiación busca un bien individualizado. Pero la diferencia esencial según el autor es la expropiación es un procedimiento conforme a la Ley, con un carácter derivado, mientras que la nacionalización se lleva a cabo directamente por un texto constitucional que establece que ciertos bienes no pueden ser objeto de apropiación privada, o por Ley especial que se fundamenta en la constitución, sin posibilidad de recurrir contra el acto de nacionalización, o sea una transferencia de naturaleza originaria.

La diferencia ideológica explica las demás, podría decirse que según el autor citado la nacionalización tiene rasgos más políticos y la expropiación se mantiene dentro del cuadro jurídico de cada país; sin embargo, previene acerca de

la indemnización, afirmando que una expropiación sin indemnización no se convierte en nacionalización ni una nacionalización con indemnización total se transforma en expropiación.

Otro autor, Eduardo Novoa Monreal, es insistente en la condición autónoma de la figura de la nacionalización. No solamente una parte de su obra está dedicada al análisis de la nacionalización como concepto jurídico autónomo sino que profundiza sobre las distinciones entre nacionalización y expropiación.

Para finalizar debemos comentar la decisión de control constitucional sobre la medida de nacionalización que tiene que ver con este concepto de autonomía. La de la Corte Suprema de Justicia de Colombia de 2 de diciembre de 1982.

La Corte Suprema de Justicia de Colombia en diciembre de 1982 declaró conforme a la Constitución el decreto de emergencia económica número 2920 del mismo año que autorizó las nacionalizaciones en el sector financiero de la economía.

Después de diferenciar la nacionalización de la confiscación como ya lo mencionamos, la Corte afirma que la nacionalización es una figura autónoma. Así se expresa el fallo "Se trata por tanto de una figura jurídica-autónoma e independiente cuyo contenido y características permiten diferenciarla claramente tanto de la confiscación como de la expropiación

según el alcance de éstas, adecuadamente precisado anteriormente, en razón de lo cual no encuentra la Corte que pueda predicarse de la misma la inconstitucionalidad alegada por los impugnantes".

Si en el derecho comparado se sostiene en ocasiones la autonomía del concepto de nacionalización enfrente de la expropiación, en Colombia también se ha hecho en relación con las medidas adoptadas en cuanto al sector financiero en 1982. No puede deducirse de allí que exista una noción general autónoma de nacionalización en derecho colombiano; sólo un significado especial del término en el área financiera de la economía; no es extensible a otras, inclusive porque los mecanismos bajo los cuales operaron los procedimientos de nacionalización (créditos del banco emisor a favor de una institución) son difíciles de que se den o no son posibles en otros segmentos de la economía. La nacionalización, sería en Colombia, hasta el momento, un concepto autónomo de la expropiación, en el campo financiero.

Puede concluirse del análisis varias cosas: que el término "nacionalización" se ha aplicado en el derecho colombiano en el sector financiero de la economía, conforme al Decreto 2920 de 1982; que él no significa apropiación por el Estado de Empresas mediante mecanismos de expropiación o des-

posesión y que desde este punto de vista resulta impropia su utilización a la luz del derecho comparado; se comprende que se insista en su autonomía como figura porque al no estar consagrada la nacionalización en la Constitución Colombiana la adquisición por el Estado sería sometida a los requisitos de la expropiación, como se vio en el debate ante la Corte Suprema de Justicia, y mirada como tal ofrece motivos de inconstitucionalidad.

Puede hablarse más que de nacionalizaciones de intervenciones, que comprenden distintas medidas según la gravedad de la situación y la confianza que se quiere brindar a terceros y los ciudadanos en general; en la utilización del arsenal de medidas puede llegarse al control accionario del Estado sobre la institución financiera, con las consecuencias de reorganización como entidad descentralizada y la dirección de la misma por sus representantes, que sí equivale a lo que jurídicamente se ha entendido por nacionalización. De la intervención, amplia en este sector de la economía, por su naturaleza misma y amplia, conforme al art. 32 de la Constitución Nacional, se pasaría a la verdadera nacionalización.

El puente de la expropiación que conduce al control como propietario de la empresa en la mayor parte de las nacionalizaciones, se pudo evitar por la existencia de créditos a

favor del Banco Emisor que capitaliza el Estado y los convierte en acciones suyas. Esto no se dará en otras áreas de la economía donde las empresas nacionalizables no tienen porqué ser deudoras de organismos del Estado. Así la extensión de las nacionalizaciones estaría limitada a la esfera económica en que son conducentes tales mecanismos. Otro factor de limitación está en la declaración del decreto 2919 de que deben existir instituciones financieras privadas.

De este modo se tendría el significado jurídico "autónomo" de la noción de nacionalización en derecho colombiano. De esta manera tendría más posibilidad, dentro de este campo, la idea de la desnacionalización, prevista en el estatuto de 1982. Si la llamada nacionalización es una medida de emergencia para restablecer la confianza pública y no un traslado definitivo del sector privado al sector público, el retorno hacia aquél está facilitado por la índole de la operación inicial.

### 3.3. EMERGENCIA ECONOMICA Y SECTOR FINANCIERO

Con la nacionalización del Banco de Colombia, el Estado pasó a controlar más del 70% de la banca. En efecto, sólo el 28.69% de los activos de las entidades bancarias es manejado por el sector privado. (Ver Tabla 1)

TABLA 1. Nacionalización de la Banca (Activos a junio de 1985. Cartagena, 1988

Sector	Valor Activos	%
Estatales	1'186.758	71.31
Privados	476.654	28.69
TOTAL	1'663.412	100

Fuente: "El Mundo", sábado 11 de enero de 1986. p.1

Esto no significa que el 70% de la banca haya sido nacionalizado. El Estado controla a través de diferentes mecanismos jurídicos, uno de los cuales es la nacionalización, las distintas entidades bancarias. Sin embargo, el instrumento de la nacionalización ha jugado un papel fundamental de la estatización del sector financiero. (Ver tabla 2)

El objetivo aquí, es el de describir la utilización de la emergencia económica, artículo 122 de la Constitución Nacional, para intervenir en el sector financiero y, en especial, para facilitar la estatización de las instituciones financieras. Con base en esta descripción se discutirán posteriormente algunos problemas relacionados con es-

67

ta forma novedosa de intervencionismo de Estado.

TABLA 2. Activos Bancos Estatales (Junio de 1985).  
Cartagena, 1988.

Banco	Activos	%
Colombia	222.225	
Estado	40.336	
Sub-Total nacionaliza- ciones	262.561	(22%)
Bogotá	134.006	
Cafetero	147.951	
Ganadero	107.806	
Popular	128.588	
Caja Agraria	213.085	
Bco. Central Hipotecario	192.761	
Sub-Total nacionaliza- ciones	924.197	(78%)
Total	1.186.758	(100%)

fuentes: El Mundo, sábado 11 de enero de 1986. p1.

tá forma novedosa de intervencionismo del Estado.

3.3.1. La utilización de la emergencia económica y el sector financiero. El Gobierno ha recurrido en dos ocasiones a la emergencia económica para manejar los problemas del sector financiero. La primera fue hace seis años. Al comenzar su mandato el Gobierno declaró por 24 horas el estado de emergencia económica y dictó un decreto en desarrollo de sus poderes excepcionales. No tuvo que salvar mayores obstáculos en esa oportunidad.

Al final de su mandato, el Presidente Belisario Betancur de nuevo intentó utilizar la emergencia económica para solucionar problemas de liquidez del sector financiero. Sin embargo, sus intenciones se vieron frustradas por on concepto del Consejo de Estado.

3.3.1.1. La primera emergencia económica. Decreto 2920 de 1982. El 8 de octubre de 1982, el Presidente de la República declaró el estado de emergencia económica. Fue una declaratoria aparentemente "fugaz" (por 24 horas), pero que en realidad creó un régimen de excepción permanente en el sector financiero. En efecto, con esa emergencia económica el Gobierno nacionalizó un banco y una compañía de financiamiento comercial el 9 de octubre de 1982, y cuatro instituciones financieras el 10 de enero de 1986, o sea

39 meses después.

¿Qué hizo posible este juego de apariencias y realidades? Es imposible tratar en detalle todos los factores que permitieron que lo que iba a ser una emergencia económica de 24 horas se convirtiera en un estado de excepción permanente. Se mencionará el factor jurídico.

El factor jurídico que facilitó este juego de apariencias y realidades fue la "predestigitación" legal del gobierno. En efecto, el Decreto 2920 de 1982 que creó la figura de las nacionalizaciones no establece expresamente el traspaso forzoso de la titularidad de las acciones de los particulares al Estado. ¿Inventa una nacionalización sin nacionalizar? En terminos jurídicos, crea una nacionalización sin expropiación directa de las acciones.

Esto ha permitido que la nacionalización de las seis instituciones financieras se hiciera sin seguir el procedimiento exigido en la Constitución para el traspaso forzoso. Por lo tanto, no se necesita una ley que declare la utilidad pública de la nacionalización ni una sentencia judicial que establezca el monto de la indemnización para los perjudicados por la nacionalización.

Una resolución basta para nacionalizar. Por eso el 10 de

enero de 1986 se nacionalizaron, sin ningún misterio, sin trámites engorrosos y sin mediar siquiera una declaratoria previa de emergencia económica, las cuatro instituciones financieras principales del conglomerado más poderoso del país.

Las seis instituciones financieras nacionalizadas son:

- Banco del Estado (Resolución 203 de octubre 9 de 1982)
- Afinsa (Resolución 223 de octubre 9 de 1982).
- Banco de Colombia (Resolución 02 de enero 10 de 1986).
- Granfinanciera (Resolución 03 de enero 10 de 1986)
- Pronta, S.A. (Resolución 04 de enero 10 de 1986) y
- Grancolombiana, S.A. (Resolución 04 de enero de 1986).

Observamos en detalle cómo se hizo esta "magia" el 8 de octubre de 1982, que incluso dejó perpleja a nuestra Corte Suprema de Justicia, como se verá posteriormente. Para esos efectos, se debe analizar el contenido del Decreto 2920 de 1982.

El Decreto 2920 contiene 30 artículos que regulan cuatro aspectos relacionados con el sector financiero: penaliza ciertas conductas irregulares de los banqueros, establece una especie de código de conducta para los administradores de Instituciones financieras, crea la figura de las nacionalizaciones y prevé un programa de democratización

de la propiedad accionaria de las entidades pertenecientes al sector financiero.

3.3.1.1.1. El Código de Conducta Financiera. El código de conducta financiera de los administradores de las instituciones financieras consiste en una serie de prohibiciones etéreas. En realidad no es un código sobre como deben comportarse estos administradores sino un código sobre qué no deben hacer. No prescribe sino, ante todo prohíbe conductas.

La única prescripción es vaga y quedaría mejor en un texto religioso que en un texto legal. Dice el Decreto, que los administradores de las Instituciones Financieras deben obrar "dentro del principio de la buena fe y de servicio a los intereses sociales". En dos palabras: deben ser buenos y generosos. El Gobierno nos devolvió al jardín del eden por Decreto.

Las conductas prohibidas son siete. Los administradores deben abstenerse de:

- a. Otorgar, en contravención a disposiciones legales, créditos o descuentos a los accionistas, o a personas relacionadas con ellos, en condiciones tales que puedan llegar a poner en peligro la solvencia o liquidez de la institución.

- b. Concentrar ilegalmente el crédito en forma tal que el incumplimiento de un deudor o de un grupo de deudores relacionados entre sí, ponga en peligro la solvencia o liquidez de la institución.
- c. Utilizar o facilitar recursos del ahorro privado para operaciones dirigidas a adquirir el control de otras empresas, con fines especulativos o en condiciones que se aparten sustancialmente de las normales del comercio.
- d. Invertir en otras empresas en cuantías no autorizadas por la Ley que faciliten el control de las operaciones de aquellas.
- e. Facilitar o promover cualquier práctica que tenga como efecto sobresaliente permitir la evasión fiscal.
- f. Abstenerse de dar información que a juicio del Superintendente Bancario, deba tener el público para conocer en forma clara la posibilidad que la institución tiene de atender sus compromisos.
- g. Violar cualquiera de las normas legales sobre límites a inversiones, a concentración de riesgos y de créditos, y seguridad en el manejo de los negocios.

Aunque para algunos estos códigos de conducta financiera no

es más que un recetario de buenas intenciones, una nueva modalidad de publicar poesía y literatura o una nueva forma de hacer populismo, en realidad tiene dos significados importantes.

En primer lugar, una de las causales de nacionalización de una institución financiera está íntimamente relacionada con el código de conducta descrito. Si a juicio del presidente ha violado alguna de las prohibiciones del código, de manera que no haya otra forma más eficaz y ejemplar diferente a la nacionalización de asegurar la confianza del público en la institución respectiva sin proteger o beneficiar a los responsables, el Gobierno puede por resolución nacionalizar la institución correspondiente.

En segundo lugar, la descripción ambigua y etérea de conductas en este código para castigar a personas previamente determinadas por el Gobierno revela el ánimo gubernamental de utilizar los poderes de excepción para poner abierta y directamente ciertas personas jurídicas concretas. Lo hizo en el sector financiero con el Artículo 122 y lo hizo en el sector sindical con el Artículo 121 para castigar a las centrales obreras que promovieron el paro del 20 de junio de 1985.

3.3.1.1.2. Las nacionalizaciones. El segundo aspecto del Decreto 2920 es el de las nacionalizaciones. La nacionalización es una medida extrema que supuestamente debe estar des-

tinada a procurar que las instituciones financieras merezcan la confianza del público. El Gobierno sólo puede recurrir a la nacionalización después de que los créditos extraordinarios del Banco de la República a la institución hayan sido insuficientes para evitar una pérdida extrema de liquidez.

Además para que pueda haber una nacionalización debe presentarse algunas de las siguientes tres situaciones:

- a. Que el proceso normal de administración o liquidez por la Superintendencia Bancaria pueda afectar gravemente la confianza en todo el sistema financiero, o causar graves e injustos perjuicios a terceros.
- b. Que se hayan violado las prohibiciones contenidas en el código de conducta financiera, de manera que no haya otra forma eficaz y ejemplar de asegurar la confianza del público en la institución afectada, sin proteger o beneficiar a los responsables.
- c. Que las condiciones de liquidez de una institución financiera alcancen un grado extremo.

Si se presenta alguna de estas situaciones el presidente puede, previo concepto del Ministro de Hacienda, del Superintendente Bancario, del gerente del Banco de la República y del Presidente de la Comisión Nacional de Valores, decretar por

resolución ejecutiva la nacionalización de la institución financiera.

La resolución de nacionalización genera varias consecuencias para la institución nacionalizada y para los accionistas. Para la entidad afectada significa el cambio en los órganos de administración porque tanto el representante legal como la junta directiva de la institución pasan a ser nombrados por el Presidente de la República y por algunos ministros (los Ministros de Hacienda, Desarrollo, Agricultura y Minas nombran cada uno, un miembro de la junta. El Presidente nombra al Gerente). Además los estatutos de la entidad son modificados por la nueva junta para que la institución se vuelva una entidad descentralizada del Estado vinculada al Ministerio de Hacienda.

Otros efectos de la nacionalización respecto de la entidad son los siguientes:

- La nación garantiza, por intermedio del Banco de la República la existencia de recursos suficientes para atender todas las obligaciones contraídas con accionistas o con terceros de buena fe.
- La institución, previo concepto motivado del Superintendente Bancario, adquiere la facultad de rechazar o dilatar el cumplimiento de obligaciones contraídas con administra-

dores, accionistas y personas vinculadas a ellos, si tales operaciones, por ser ilegales, inseguras, o fraudulentas, fueron las que condujeron a la nacionalización de la entidad.

- El Gobierno Nacional puede asumir el pago de los créditos contraídos con el Banco de la República, originados en el uso de los cupos de créditos ordinarios extraordinarios que se le concedan a la entidad. En este mismo caso, el Gobierno podrá decretar el aumento de capital de la institución financiera.

Según el Decreto 2920, frente a los accionistas particulares la nacionalización genera la imposibilidad de ejercer realmente su derecho de propiedad sobre las acciones, aunque formalmente sigan siendo propietarios de éstas. En primer lugar, los accionistas pierden el derecho a participar en la administración de la institución. En segundo término, pierden el derecho a percibir dividendos sobre sus acciones. En tercer lugar, los accionistas sólo pueden vender sus acciones a la Nación en las condiciones que ésta les ofrezca y cuando éste lo desee.

3.3.1.1.3. La creación de delitos financieros. Por otra parte el Decreto penaliza algunas conductas y castiga con prisión a los directores, administradores, representantes legales y funcionarios que las realicen (Ver tabla 3)

TABLA 3 Delitos Financieros (Decreto 2920/82)

NOMBRE	ARTICULO	PRISION (AÑOS)
Destinación ilegal de fondos para adquirir el control de instituciones vigiladas por la Superintendencia Bancaria.	18	2 a 6
Destinación ilegal de fondos para adquirir el control de sociedades	18	2 a 6
Autopréstamos por encima de autorizaciones legales.	19	2 a 6
Intermediación financiera sin autorización legal	20	2 a 6

Fuente: Revista Economía Colombiana No. 162 octubre de 1984

Algunas de estas conductas ya estaban prohibidas pero sólo eran sancionadas con multas.

Igualmente el Decreto prohíbe la realización de "actos violatorios del estatuto de la entidad de alguna Ley o reglamento, o de cualquier otra norma legal a que el establecimiento debe sujetarse". El desobedecimiento de esta prohibición es sancionado por el superintendente bancario con multas de 500 mil a dos millones de pesos para la entidad, director, gerente, revisor fiscal, funcionario o empleado.

3.3.1.1.4. El Programa de Democratización. Finalmente el último aspecto central del Decreto 2920 es el programa de democratización de la propiedad accionaria de las instituciones financieras. El Decreto reglamentario del 2920 estableció una meta ambiciosa de democratización: el 1o. de enero ninguna persona podía ser propietaria de más del 20% de las acciones.

Sería apresurado hacer una evaluación de los resultados prácticos de estas normas. El país debe reflexionar por mucho tiempo acerca de las implicaciones de que el 22% de la banca estatal actual saliera repentinamente de manos del sector privado y pasara a un sector público que no estaba preparada para administrar estos bancos ni las empresas que éstos controlaban. Los economistas tendremos que observar el efecto de las emisiones primarias para capitalizar las institu-

ciones nacionalizadas. Se tendrá que analizar con detenimiento el papel jugado por las presiones de la banca extranjera acreedora del Banco de Colombia en la decisión del Gobierno de nacionalizar las instituciones financieras del grupo Gran-colombiano. Finalmente, los que gustan de las especulaciones tendrán que hacerse la pregunta: si las nacionalizaciones se hicieron para proteger al ahorrador o para beneficiar a los banqueros y al capital financiero.

Mediante el Decreto No. 3227 de noviembre de 1982, el Gobierno fijó las normas a las cuales deben someterse los accionistas de las instituciones financieras para democratizar su capital. Se dispuso que nadie podrá poseer más del 20% del capital de estas instituciones y que cualquier exceso sobre este porcentaje tendrá que venderse a terceros en un plazo de cinco años. Así las cosas los propietarios de esas instituciones están obligadas a poner sus acciones en venta si no quieren colocarse en una posición contradictoria a la Ley.

El plazo concedido de cinco años es aparentemente amplio, en especial en un país como Colombia, en donde el inmediatismo es la costumbre. Sin embargo, este plazo puede facilmente resultar angustioso, si las condiciones del mercado de acciones en Colombia no cambian. Hoy es bien difícil encontrar quien pueda estar interesado en adquirir acciones, salvo que sus precios de venta sean muy, pero muy inferiores al que los poseedores creen que tienen sus acciones. Nos encontra-

mos en un mercado en el que hay unas personas que tienen que vender por estar obligadas legalmente, pero en el que nadie quiere comprar, por no encontrar buenas razones para hacerlo. La rentabilidad no es hoy la razón fundamental para comprar y no lo será tampoco en el futuro, a menos que varía radical y dramáticamente la situación de las empresas. Y aunque otras alternativas de inversión son hoy cada vez menos interesantes, como que los intereses de captación están a la baja, y las exentas de impuesto cada vez más escasas, la verdad es que los argumentos en pro de la inversión en sociedades del sector financiero no son convincentes y, por tanto, estas acciones tienen pocas probabilidades de ser parte importante del portafolio del inversionista corriente. Si esto es así, y no se logra una inversión masiva en acciones de sociedades del sector financiero ¿qué va a suceder?.

Subsiste la obligación de los actuales propietarios de poner en venta sus acciones y nadie, ni aún ellos mismos, puede asegurar que va a haber compradores interesados, a menos que la dinámica de este proceso de ventas obligadas los fuerce a reducir el precio de las acciones en una forma dramática. Entonces nos preguntamos si estos accionistas estarán dispuestos a "reglar" si capital, o ante esta perspectiva, preferirán más bien liquidar las empresas y será esto lo que conviene mejor a los intereses de nuestro país.

El análisis de esto nos indica que no es conveniente que este

proceso llegue a tales extremos. Pese a todas las apariencias, el sector financiero colombiano pertenece al mundo de Liliput, pues lo que aquí es grande, medido en términos nacionales, tiene muy poco que ver con las dimensiones de otras instituciones similares del mundo. Es cierto que se cometieron abusos en estos últimos tiempos y que aparecieron de la noche a la mañana instituciones casi fantasmas y grupos financieros que no merecían la confianza y respaldo públicos. Y es bueno, definitivamente, que tales instituciones, al bajar la euforia financiera, hayan empezado a desaparecer. En efecto, los últimos en entrar han sido los primeros en salir del juego. Y este sistema Veps ha tenido, sin duda, que saquear, por cierto muy rápidamente, el sector financiero al dejar en el mercado sólo las instituciones tradicionales muy serias y respetables.

Habiendo ocurrido ya buena parte de este proceso, y estando hoy en boga nuevamente y para fortuna de todos, las prácticas conservadoras y tradicionales, parece oportuno preguntar si la democratización del capital de las instituciones financieras es hoy tan urgente como lo era algún tiempo atrás, o si por el contrario su premura merece reconsiderarse. Estamos de acuerdo con la apertura del capital de las grandes empresas colombianas; estamos de acuerdo además en que no es bueno que el poder económico se concentre en pocas manos y en este sentido apoyamos las iniciativas gubernamentales que tienden a alcanzar la democratización. Pero no creemos que este

objetivo deba alcanzarse a cualquier costo y menos aún si para lograr la democratización corren el riesgo de desaparecer algunas de nuestras instituciones financieras privadas importantes. Si no aparecen compradores para las acciones ofrecidas en venta, y si los plazos para perfeccionar estos negocios comienzan a vencerse sin que ocurra nada, la tentación de acudir al Estado podría llegar a ser irresistible. Y eso tiene un nombre: nacionalización.

Una mayor nacionalización del sector es una alternativa que debe evitarse. No vemos de qué manera podría el monopolio estatal del dinero y del crédito contribuir a la democracia.

Por todas estas razones, nos parece peligroso que la democratización del capital lleve al sistema financiero a un callejón sin otra salida que la compra de las acciones por parte del Estado.

Estamos convencidos que cuando el Gobierno habló de democratización de las acciones quiso referirse a la democratización de las acciones y no a su nacionalización. Hay en todo esto sin embargo, un equívoco estructural que es bueno deshacer cuanto antes para evitar que las buenas intenciones se traduzcan en errores fatales. Y aún subsiste la polémica sobre si esta medida de democratización se trate de un mecanismo expropiatorio.

3.3.1.2. La frustrada emergencia económica: El despertar del Consejo de Estado.

El Gobierno de Belisario Betancourt intentó recurrir a la emergencia económica para mejorar la bonanza cafetera. En sus planes estaba tomar parte del aumento de flujo de divisas provenientes de las exportaciones de café para capitalizar el sector financiero. Sin embargo el Consejo de Estado impidió que el programa de Gobierno fuera adoptado utilizando el Artículo 122.

Parte de los planes del Gobierno no se encuentran en el proyecto de Ley "por la cual se adopta un programa para la estabilización y capitalización de la economía en 1986", presentado al Congreso en las sesiones extraordinarias convocadas a principios de enero de 1986. Como el tema que nos interesa es el relacionado con el sector financiero nos limitaremos a esta parte del programa.

El Gobierno deseaba usar recursos de la bonanza para capitalizar la banca, tomando los excedentes de liquidez del Fondo Nacional del Café. Antes del aumento de los precios externos del grano estos excedentes eran de \$20 mil millones y se esperaba que la bonanza los incrementara hasta \$200 mil millones. El Gobierno deseaba que se destinaran unos 80 mil millones de pesos para capitalizar las instituciones financieras con el fin de sustituir la emisión primaria utilizada

BY

para estos efectos hasta la fecha. Los recursos se transferían a través del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

Los cafeteros sentados a la mesa de negociaciones con el Ministro de Hacienda no aceptaron adquirir acciones de los bancos. El proceso de "concertación se rompió en la noche del sábado 19 de enero.

El gremio de caficultores proponía que en lugar de comprar directamente "bancos en estado de quiebra", se hiciera ahorro forzoso de títulos de ahorro cafetero emitidos por la Federación Nacional de Cafeteros.

El Gobierno trató de recurrir a la emergencia económica con el fin de crear nuevos instrumentos jurídicos para manejar la bonanza y para adoptar medidas que no iban a pasar fácilmente en la mesa de negociaciones con los cafeteros. Los representantes del gremio en el Comité Nacional de Cafeteros desconocían los planes del Gobierno.

Para demostrar la existencia de hechos que amenazaban perturbar el orden económico y social en forma grave e inminente, el Gobierno invocó "las emisiones cuantiosas en diciembre y enero" para "apoyar a los ahorradores y depositantes del sistema financiero". Además mencionó "la incapacidad de varias entidades públicas (las instituciones del Grupo Colombiano

ya habían sido nacionalizados) de continuar financiando el pago de su deuda externa, incapacidad que se derivaba, en el sector financiero, de las "prácticas irregulares en algunas instituciones, pero también de las altas de interés que ocasionan, entre otras causas, un crecimiento de la cartera de dudosos recaudo".

Seguramente los consejeros de Estado quedaron perplejos de que el Gobierno aludiera a las "prácticas irregulares en algunas instituciones financieras" para justificar la declaratoria de emergencias en 1986, siendo que la emergencia de 1982, había sido utilizada precisamente para acabar con esas prácticas.

52796

En cuanto a las medidas que adoptarían, el Gobierno dijo ante el Consejo de Estado que los excedentes de la bonanza se dividirían en tres partes iguales, una de las cuales "iría al productor de café, no en dinero si no en títulos de ahorro emitidos probablemente por el Fondo de Garantías de Instituciones financieras y que serían entregadas al productor por el Fondo Nacional del Café. En el acuerdo entre los cafeteros y el Gobierno la proporción de excedentes para el sector financiero no fue del 33%, porque el primer tercio se distribuyó entre el Fondo de Garantías, la Federación Nacional de Cafeteros y el Fondo Financiero Agropecuario.

El control previo ejercido por el Consejo de Estado tuvo un

impacto negativo en el monto de los recursos de las bonanzas destinados a capitalizar el sector financiero. Pero en esto no reside la importancia del concepto del Consejo de Estado. Su relevancia está en las consecuencias que tiene en la distribución de poderes entre las tres ramas la ejecutiva, la jurisdiccional y la legislativa.

En efecto, el viraje en la actitud de los consejeros de Estado frente a la discrecionalidad del presidente para apreciar la existencia de hechos que ameritan la declaratoria del estado de emergencia económica fue de 18° grados. En 1974, cuando el presidente López utilizó el 122 para hacer una reforma tributaria, el Consejo de Estado dijo que su tarea se limitaba a verificar, basándose únicamente en los informes gubernamentales, si los hechos invocados por éste eran suficientes para declarar la emergencia, dejando al juicio político del Gobierno la escogencia de si usaba el 122 u otro instrumento jurídica, como las facultades extraordinarias para solucionar la crisis.

En cambio, en 1986 el Consejo de Estado ejerció un control mucho más amplio. No se limitó a verificar si los motivos aducidos por el Gobierno existían, sino que evaluó su impacto económico y resolvió que no eran inminentes ni suficientes para utilizar el Artículo 122 de la Constitución. Además, no se dejó al juicio político del Gobierno la escogencia del instrumento jurídico adecuado para solucionar los problemas

económicos, sino que le advirtió que no podía recurrir al Artículo 122 porque existían otros mecanismos jurídicos ordinarios y otros canales institucionales para resolver estos problemas.

El concepto del Consejo de Estado no sólo restringió el poder presidencial, sino que además le devolvió al Congreso el poder de adoptar las decisiones "sobre opción fundamental" en la política económica del país. Además, el Consejo de Estado mostró, que en determinadas circunstancias, su autoridad bastaba para hacer que el Gobierno acatara sus opiniones, a sí estas no fueran obligatorias. El control previo del Consejo dejó de ser una formalidad banal y menospreciable. Sin su respaldo, el Gobierno no se siente lo suficientemente legitimado para recurrir el 122. El problema es político, no jurídico.

#### 3.4. HISTORIA SOBRE NACIONALIZACIONES BANCARIAS

La gran banca internacional se ha desarrollado dentro de los esquemas de la iniciativa privada. Todos los bancos de los Estados Unidos, los de Inglaterra, los de Alemania, Japón y Suiza, son bancos privados. No solamente por su tamaño, sino porque han sido indiscutiblemente abanderados en las innovaciones tecnológicas, los pioneros en el descubrimiento y presentación de nuevos servicios, los más eficientes intermediarios del dinero y del crédito en el mundo, constituyen

88

por sí mismos un fuerte argumento histórico en contra de la nacionalización. No parece deberse a causas fortuitas sino a bien serias razones que los bancos más organizados, sólidos y eficaces del mundo, permanecen dentro de la órbita de la libre iniciativa.

Hay, sin embargo, ejemplos valiosos de sistemas bancarios donde por muchos años ha estado vigente el principio de la nacionalización. Al término de la Segunda Guerra Europea, los mayores bancos franceses - Societe Generale, Crédit Lyonnais Banque Nationale de París - tuvieron que ser nacionalizados, bien en obediencia a los principios de la constitución de 1945, bien por una razón de hecho cual era la extrema penuria de capitales privados que pudieran dedicarse con fortuna al trabajo bancario en la inmediata postguerra. En Italia, el proceso de nacionalización fue todavía más radical y prácticamente todos los bancos comerciales importantes de ese país, hasta hace poco con la única excepción del banco de Roma, fueron nacionalizados luego de la Segunda Guerra Mundial. Holanda, Bélgica y Portugal tienen sistemas mistos, donde hay que reconocer la presencia de bancos oficiales entre los mayores y de más larga tradición.

En América Latina hubo siempre la tendencia a crear junto a los privados, grandes bancos oficiales, que desempeñan intermediación de tipo comercial y a la par sirvieron de punto de apoyo a las operaciones del fisco. No es extraño sino muy

frecuente que en muchos países los mayores bancos fueron propiedad del Estado desde el momento mismo de su constitución. En México fue la Nacional Financiera; en Colombia la Caja de Crédito Agrario y mucho tiempo después el Banco Popular y el Banco Cafetero; en Venezuela, más recientemente, el Banco Nacional de Descuento y el de los Trabajadores; en el Perú, desde muy antiguo el Banco Nación y luego durante el régimen de Velasco Alvarado se dio paso a la llamada Banca Asociada, a la que pasaron a pertenecer bancos de tanta tradición e importancia en el sector privado como el Banco Continental y el Banco Popular, entre otros; en Chile, el Banco del Estado ha tenido siempre por lo menos el 40% de todo el potencial financiero del país. En la Argentina, el Banco de la Nación y el Banco de la Provincia de Buenos Aires coparon cerca del 40% del universo financiero, que sumado al del banco Nacional de Desarrollo, del Banco Hipotecario Nacional, la Caja de Ahorro y los bancos de Provincia, se convierten en más del 65% del sistema financiero argentino, en el Brasil, aun en las épocas de mayor desarrollo de la iniciativa privada, solamente el Banco de Brasil fue más del 60% de todos los activos del sistema y ya unido al Banco del Estado de Sao Paulo y otros bancos de los Estados, como el de Rio de Janeiro, representan una parte definitiva del potencial bancario de aquel país.

En el año de 1948, se había producido un fenómeno interesante en Costa Rica. Dentro del Gobierno entonces revolucionario

rio de fiqueres, se resolvió nacionalizar el servicio de depósitos en cuenta corriente, que era a la razón prácticamente el único negocio bancario conocido. Así pasaron a poder del Estado el Banco Nacional, el Banco Anglo. Costarricense, el Banco de Cartago y el Banco de Costa Rica, que fueron durante muchos años las únicas cuatro instituciones de crédito en ese país. Mucho más tarde, cuando los negocios bancarios dejaron de fundarse exclusivamente en los depósitos gratuitos, para extenderse a otras operaciones pasivas que remuneran los capitales entregados a los bancos, surgieron los bancos comerciales, demasiados en número, pero que ya van cubriendo una parcela sustantiva del negocio bancario costarricense.

El fenómeno de Costa Rica es interesante, porque la nacionalización no se produjo por razones de tipo político, de derecha o izquierda, sino más bien por íntima convicción nacionalista. Los mayores negocios bancarios en el país estuvieron por muchos años en manos de la banca extranjera y al poder político de entonces no le pareció que estuviera suficientemente comprometida con la causa del país esa banca borónea. Desde entonces hay en Costa Rica banca oficial en todo el sistema de depósitos, que sigue siendo materia de controversia permanentemente entre los partidos políticos, aunque en últimas ambos disfrutan con beneplácito las ventajas de una banca dispuesta para el servicio de la política.

El Gobierno de Allende se propuso la nacionalización de to-

dos los bancos chilenos. Pero como carecía de los instrumentos jurídicos necesarios para producir una confiscación masiva y dar el vuelco en el sentido deseado, se empeñó el Gobierno en una campaña francamente repugnante, que se basaba en la persecución contra los bancos privados, dirigida desde las páginas de los periódicos por el propio Gobierno y por la Superintendencia Bancaria, anunciando cada día que como resultado de investigaciones que se adelantaban los bancos sufrirían enormes multas que los llevarían a la ruina, al propio tiempo que la corporación financiera oficial, la famosa corbo, ofrecía algún precio en compra por el valor de las acciones. Por ese procedimiento fueron cayendo, una a una, las instituciones bancarias, pero todavía el 11 de septiembre de 1973, en el Banco de Chile se sostenían, como en su última trinchera, algunos inversionistas privados. No hay duda ninguna de que si Allende hubiese contado con la banca oficializada y con la Corte Suprema de Justicia, los dos elementos de poder que nunca estuvieron totalmente en sus manos, otra hubiere sido la historia de aquel Gobierno socialista.

En el Gobierno peronista de Cámpora y de la señora Martínez de Perón, no se produjo nacionalización de los establecimientos bancarios, sino de los depósitos. Fue una muy extraña fórmula según la cual los bancos comerciales privados actuaban por cuenta y riesgo del Banco Central en las captaciones de depósitos, los que tenían la obligación de colocarlos a

la orden de dicho Banco Central. Este, dentro de amplios poderes discrecionales, distribuía la capacidad de préstamo entre los bancos, sin que fuese necesario que tomase en cuenta el valor de los depósitos captados. Para fortuna de aquel país, el Gobierno nunca abusó de esa potestad y en general puede decirse que mantuvo una distribución equitativa en función de las captaciones, lo que hizo que tal nacionalización de los depósitos apenas causara el impacto psicológico, individual y colectivo, que fácilmente se puede advertir. El primer acto de los Gobiernos militares de Chile y Argentina, fue la reversión de la banca comercial a los accionistas particulares.

Los Gobiernos que intentaron en el Salvador evitar la Guerra Civil haciendo concesiones a los partidos de izquierda, dictaron una medida expropiatoria de los bancos que se encontraban en poder del sector privado, para tratar de formar de ellos empresas de economía mixta. La idea era que luego de tomarlas el Gobierno, devolvería una parte de las acciones a los trabajadores de las instituciones bancarias y otra parte la segregaría al público en ventas fraccionadas que impidieran la concentración del poder en pocas manos. Los resultados, desde ese punto de vista, han sido deplorables. Es que en América Latina, no sólo en Colombia, los inversionistas privados no quieren ser, y con muy justas razones, socios minoritarios del Gobierno. Así, de hecho, en el Salvador hay una nacionalización bancaria total desde hace por lo menos

ocho años.

El sandinismo nacionalizó en Nicaragua todo el sistema bancario y mantuvo el mismo número de instituciones que actuaban en el mercado en la época de Somaza. Se han ensayado fórmulas de coordinación entre esos bancos, de especialización por área de actividad, pero lo cierto es que el resultado ha sido demasiado pobre. Lo que debe explicarse, para que el juicio sea bien imparcial, a la luz de las grandes dificultades macro-económicas que el país vive desde el triunfo del Gobierno Sandinista.

Más arriba se hizo mención de cómo se fueron sumando, una a una, instituciones bancarias que pasaron a poder del Estado. La Caja Agraria, luego el Banco Central Hipotecario para las funciones específicas que su nombre indica, el Banco Popular a la caída de Rojas Pinilla, el Banco Cafetero cuando el Fondo Nacional del Café fue definido como entidad de derecho público, parcialmente el Banco Ganadero y recientemente, como consecuencia de la Crisis de 1982, el Banco de Caldas, el Banco de Colombia y el Banco Tequendama, conforman una lista impresionante de instituciones bancarias nacionalizadas. Cuantitativamente hablando, por lo menos el 80% de los activos bancarios se encuentran en poder del Gobierno, de donde cabe decir que estamos, no en camino si no dentro de un estado de nacionalización al que le falta poco para llegar a ser total. Lo curioso del caso es que aunque en

94

ocasiones se les anuncia, no se toman medidas para sentir el proceso, sino que más bien las que aparecen lo fortalecen y acrecientan.

### 3.5. RAZONES PARA LA NACIONALIZACION BANCARIA

3.5.1. La Eficiencia. En una primera instancia, pudiera pensarse que la nacionalización obedece a razones de tipo económico, como la banca es altamente productiva dentro del sistema económico en su conjunto, tal vez cabría alegar que una banca muy eficaz, con una acción coincidente con los lineamientos de la política oficial, produjere importantes frutos macro-económicos. Pero los apologistas de la nacionalización bancaria eluden cuidadosamente el tema. No creo que haya en el mundo un caso de nacionalización de cierta tradición que pueda defenderse a la luz de los resultados micro y macro-económicos conseguidos. La nacionalización debilita el sistema bancario, le quita versatilidad y capacidad de cambio, lo hace instrumento lento, afectado por el cáncer burocrático, necesariamente comprometido dentro del pesado movimiento de la política general y es entonces cuando el tema de la eficiencia se desvía de la productividad en términos económicos hacia lo que los comentaristas llaman la productividad social. La productividad social, hasta donde se conoce, no es sino un conjunto de fórmulas vagas y sin contenido para evadir el juicio auténtico sobre uno de los temas fundamentales de la banca, que es su capacidad de ge-

nerar recursos para ponerlos al servicio del crédito y para multiplicar la función productiva de la sociedad en su conjunto.

3.5.2. La seguridad. Como el argumento de la eficiencia en nada justifica un proceso de nacionalización, algunos defensores recientes del sistema se centra en la cuestión de la seguridad, pues fortalecidos en amargas experiencias que en muchas partes del mundo y particularmente en América Latina se han vivido sobre instituciones privadas, alegan que cuando el Estado toma en sus manos el servicio bancario no tienen los particulares de qué temer y eliminan los procesos de inseguridad generalizado. Pero el argumento es evidentemente sofista. Porque la seguridad que da el Estado a las instituciones bancarias es para los depositantes, pero de ninguna manera para el conjunto de la economía y para quienes no son depositantes de los bancos. Porque al perder eficiencia el sistema y cada institución en particular, hay un costo que alguien tiene que pagar y se produce una transferencia hacia el depositante, que ya no corre riesgo, desde los demás contribuyentes, que pagan el mantenimiento de una institución ineficiente por la vía del presupuesto. Para no ir muy lejos con el análisis, véase cómo, si nadie ha perdido un peso como depositante de la Caja Agraria y del Banco Cafetero, las sucesivas y muy cuantiosas "refinanciaciones" que han requerido estas entidades son un ejemplo claro de lo que a los colombianos les ha costado mantenerlas como instituciones de derecho

público.

3.5.3. La Banca y el Servicio Público. Hay una posición intermedia, vestida con ampuloso ropaje jurídico, que fue utilizada en México, pero que tuvo su origen en una famosa sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Colombia. Sostienen algunos juristas que la banca es un servicio público y que como tal debe pertenecer al Estado y sólo, en algunos casos y transitoriamente, por la vía de la "concesión", puede estar en manos de la iniciativa privada. El punto daría para una extensa discusión que no encuentra lugar en los estrechos límites de este escrito. Pero en síntesis, vale decir que en esa posición hay equivocaciones graves y sofismas evidentes.

La teoría del servicio público nació en Francia, probablemente en León Duguit, para explicar la división entre el mundo del derecho público y el del derecho privado, la órbita de la jurisdicción de lo contencioso y de la jurisdicción ordinaria. Servicio público era todo aquello que al Estado competía, que en sus comienzos, como en Duguit mismo puede consultarse, se reducía a la justicia, la seguridad exterior y la política interna. Como más adelante la nación fue cobrando fuerza y vigor, los tratadistas intentaron una definición que consiguieron diciendo que era toda aquella actividad que de manera regular y continua satisficiera necesidades de carácter general y permanente. Para sus comienzos la definición

97

fue buena y el criterio más o menos practicable. Pero en el grado de interrelación que fue ganando la sociedad francesa y luego toda la sociedad contemporánea, no hubo actividad que no fuese de servicio público, dentro de aquellos criterios originales. Eso fue lo que hizo exclamar a Gorge Vedel que todo había pasado a ser servicio público, desde la panadería hasta la música. Y el asunto no es para hacer reír. Un meritismo profesor de derecho argentino sostiene, precisamente, que la distribución de carne es un servicio público. Dentro de ese concepto, ¿qué escaparía entonces a la nacionalización? Si el criterio del servicio público se mantuviera hoy no estaríamos haciendo cosa distinta que abogando por un socialismo estatal, por un totalitarismo de estilo staliniano.

Es un sofisma sostener que los bancos ejercen un servicio público porque manejan la moneda y el crédito. Los bancos ejecutan operaciones de intermediación y operaciones de servicio y la moneda y el crédito la regulan el Banco Emisor y la Junta Monetaria. Los bancos son apenas operarios del dinero, en los términos y las condiciones que la autoridad se lo permite, y a propósito del dinero, prestamistas de una extensa gama de servicios a los individuos y a la comunidad, sin los cuales no podría extenderse una sociedad tan dinámica y exigente como la actual. Ya se ha dicho innumerables veces, y es hora de repetirlo, que mucho más que prestamistas de dinero, los bancos son hoy prestamistas de servicio. A ese propósito debe obedecer su estructura y alterar artificialmente la com-

98

prensión de su significado en la sociedad, implica sentar una premisa falsa para soportar un edificio sin cimiento, levantado sobre el aire para caer pesadamente sobre todo el cuerpo económico, cual es el de la nacionalización.

3.5.4. La Banca como Instrumento del Poder Político. Queda por analizar un último argumento, ese si el más claro y decisivo. La banca debe ser nacionalizada porque es un elemento insuperable de acción política. Ahí está la clave. Ahí está la explicación de porqué en todos los partidos políticos de extrema, de derecha o de izquierda que en el fondo llegan a ser lo mismo, el catecismo empieza por la nacionalización del sistema bancario. Porque con una banca nacionalizada no hay necesidad de paredones de fusilamiento. Casi que ni siquiera de calabozos y mazmorras. Con la banca nacionalizada el poder político maneja la industria, el poder político controla la prensa, el poder político se impone sobre las conciencias, sobre la educación y hasta sobre el deporte.

La libre empresa es imposible dentro de un sistema de banca estatizada. Pero es igualmente imposible la educación libre, el sindicalismo libre, la prensa y la política. En últimas, la banca independiente, trabajando sólo en función de la productividad de sus negocios, de los servicios que prestó al público, de las razones objetivas que la mueven a otorgar o a negar un préstamo, del afán de rendir cuentas a una asamblea de accionistas y de la necesidad de mantener

99

un alto nivel de crecimiento para conservarse activa dentro de un cuerpo económico dinámico, es no sólo elemental esencial de desarrollo, sino condición de la libertad individual y el bien común dentro de una sociedad pluralista.

### 3.6. LA INTERVENCION DE LAS ENTIDADES DEL GRUPO COLOMBIA

La intervención de furatena y del Banco Nacional fue el hecho que mostró al público la crisis por la que venían atravesando éstas y otras entidades vinculadas al grupo, que se mantuvo oculta hasta ese momento. Para tratar de remediar la situación de estas entidades la Superintendencia Bancaria aplicó una serie de sanciones pecunarias a los administradores y a sus principales accionistas, pero sin que las mismas trascendieran al público y, lo que es peor, sin lograr resultados positivos.

Con esta intervención resultarán además afectadas, y por consiguiente intervenidas, entre julio y agosto de 1985, las siguientes entidades del grupo: Seguros Colombia, Seguros de Vida Colombia, Capitalizadora Colombia, Fiduciaria Colombia, Financiera Colombia y Corfiantioquia.

El Gobierno, para afrontar la crisis de las entidades de este grupo y sus efectos, expidió los Decretos 2216 y 2217 de julio de 1982, con los cuales se le facilitaron al Superintendente Bancario los instrumentos de emergencia necesarios para

1100

entrar a administrar y liquidar este grupo de empresas y proteger el ahorro del público, reglamentado parcialmente la Ley 45 de 1923, y en especial el Artículo 48 (antes citado). Estas dos normas fueron modificadas posteriormente por los Decretos 3056 y 3057 de octubre 1982 y por el 1215 y 2906 de 1983, con el fin de facilitar y agilizar los procesos de intervención ya iniciados.

Por las medidas adoptadas en junio de 1982 resultarán afectados más de 75.000 ahorradores. Para atenuar el efecto de las intervenciones sobre los ahorradores de estas entidades, el Gobierno expidió en septiembre de 1982 el Decreto 2527, con el cual se autorizó al Superintendente Bancario para celebrar contratos de mandatos con uno o varios establecimientos de crédito, con el propósito de movilizar las divisas que no hubiesen sido devueltas oportunamente por las entidades intervenidas, sujetas a la inspección y vigilancia de la Superbancaria, a sus ahorradores o depositantes. Así mismo autorizó a los bancos mandatarios para realizar operaciones de préstamos, descuentos, anticipos y para realizar compras de acreencias, a favor de quienes demostraron haber colocado sus recursos en estas entidades; es decir, que se excluyó a todos aquellos ahorradores que, por efectos fiscales, tenían depósitos a nombre de personas inexistentes o difuntos.

El Decreto 2527 de 1982 fue complementado por el Decreto 999 de abril 8 de 1983, por medio del cual el Gobierno autorizó al Superintendente Bancario para celebrar a nombre de las

compañías de financiamiento comercial y de las compañías de seguros de vida, intervenidas entre septiembre 10 de 1982 y abril 8 de 1983, los contratos de mandato citados.

Además, y como complemento del Decreto 2527, por medio de la Resolución 39 de 1982 de la Junta Monetaria se creó un cupo de emisión con el fin de facilitarles liquidez a los ahorradores a través de éstos los damnificados pudieron obtener préstamos, descuentos o vender sus acreencias en las entidades intervenidas, a los bancos mandatarios y éstos a su vez descontarlos en el Banco Emisor. A diciembre 27 de 1985 los dineros entregados a través de este mecanismo totalizaban más de 6.380 millones de pesos.

La Resolución 39 de 1982 de la Junta Monetaria fue modificada en los años 82 y 83, con el fin de darle mayor operabilidad, por las Resoluciones 42, 47 y 71 de 1982 y la 50 de 1983.

Como se puede ver, el tardío proceso de intervención de las entidades del Grupo Colombia dejó un triste resultado, pues las facultades entregadas al Superintendente Bancario por la Ley 45 de 1923, esto sólo cuando la aplicación correcta de las otras normas no han dado los resultados esperados, es decir, en casos extremos. Infortunadamente, estas medidas se adoptaron sin que previamente la Superbancaria aplicara adecuadamente los instrumentos a su alcance.

Esta experiencia demostró, al igual que las intervenciones y liquidaciones, en la década de los años 60, del Banco Bananero del Magdalena, del Banco de Oriente y del Banco Comercial de Barranquilla, que la liquidación dejó como efectos desfavorables la pérdida de gran parte de los dineros de los depositantes de las entidades y favorece a los causantes de la crisis; además, que la Superbancaria no es la entidad más adecuada para llevar a cabo tales procesos de liquidación.

Los malos manejos detectados en las entidades del Grupo Colombia empezaron a desatar una crisis de confianza en las entidades financieras. Para controlarla, el Gobierno comenzó a dictar una serie de Resoluciones y medidas entre agosto y diciembre de 1982, las cuales estaban orientadas a restablecerla; fruto de ello fue la intervención de la Superintendencia Bancaria a otro grupo de instituciones que, como lo menciona Alberto Donadio en la obra citada, venían presentando serios problemas por el pésimo manejo a que se vieron sometidos. Las entidades intervenidas fueron las siguientes: Mercantil Hipotecaria Compañía de Financiamiento Comercial, propiedad de dos altos ejecutivos del Banco Nacional; Financiera Santa Fe Compañía de Financiamiento Comercial y la Corporación Financiera Santa Fe del Grupo Santa Fe; Banco del Estado, Afiansa y Corporación Financiera del Estado del Grupo de Mosquera Castro; Central Financiera, Compañía de Financiamiento Comercial del Grupo de Germán de la Roche, Onver-

siones Antioquia del sobrino de Felix Correa Maya, Darío Correa Diaz; promoviendo y, finalmente, la Corporación Financiera de la Sabana.

En la mayoría de estas intervenciones y su liquidación, al igual que en la intervención a las entidades del Grupo Colombia, los resultados fueron lamentables, ya que resultaron afectados más de 6.100 ahorradores, para quienes se extendieron los beneficios contemplados en el Decreto 2527 de 1982.

3.6.1. El Fondo de Garantías y la Intervención de las Entidades del Grupo Grancolombiano. Desde el año 1980, la Superintendencia Bancaria y la Comisión Nacional de Valores detectaron que en las entidades financieras del Grupo Grancolombiano venían utilizando indebidamente los recursos captados del público. Fruto de estas investigaciones fue el famoso escándalo de los Fondos de Inversión Bolivariano y Gran Inversión y el establecimiento de una visita especial de la Superbancaria a las entidades financieras del grupo.

Posteriormente y en razón de que las entidades no acataron las normas dictadas por la Superintendencia Bancaria, orientadas a corregir la irregularidades y problemas detectados, el Gobierno decidió descalificar a los principales directivos de las entidades y a exigir su inmediato remplazo. A partir de esa fecha y en un trabajo conjunto con la firma de audito-

res Prince Water House, se procedió a realizar un análisis de las relaciones financieras de las diferentes empresas que conforman el grupo, más de 168 según el documento "Antecedentes y situación actual de algunas instituciones financieras del denominado Grupo Grancolombiano".

Del estudio señalado se concluyó que la nacionalización del Banco de Colombia, de Granfinanciera, pronta y comercial Grancolombiana "es una última e inevitable instancia que se presenta en casos extremos como los estudiados aquí, para proteger el ahorro nacional, particularmente el de los pequeños depositantes y para mantener el crédito externo de la nación".

Más adelante el documento citado dice: "La nacionalización en cuanto pone la administración en manos del Gobierno, facilitaría arreglos con el Fondo de Garantías de instituciones financieras, lo cual puede detener el deterioro patrimonial, facilitar la recuperación financiera y restablecer la confianza del público. Sería preferible que el capital lo aportara el mencionado Fondo, para que la operación no afecte, ni hoy ni en el futuro, el presupuesto nacional", tal como si sucede con la nacionalización del Banco del Estado.

De lo anterior, junto con la lectura del mencionado estudio, se infiere que al Gobierno no le quedaba otra alternativa diferente a la de la nacionalización, con el agravante que de no proceder así hubiera comprometido el proceso de endeuda-

miento externo que estaba promoviendo, pues los problemas detectados en el Banco de Colombia y en la filial del grupo en Panamá, Banco de Colombia de Panamá, ascendían a US\$617.9 millones a marzo de 1984. Asimismo de haberse procedido a liquidación de las cuatro entidades, hubiesen resultado afectados más de 600.000 clientes con depósitos en cuenta corriente, depósitos de ahorro y CDT, las cuales mantenían consignaciones por \$126.415 millones a septiembre 30 de 1985.

Igualmente se encuentra que los préstamos otorgados por el Banco de la República al Banco de Colombia y a otras entidades intervenidas del grupo, con cargo a los recursos del cupo extraordinario de crédito del Banco Emisor y del cupo especial para compañías de financiamiento comercial, no fueron suficientes para garantizar la recuperación de las empresas. Ello se explica por los siguientes factores, tal como lo sustenta el documento citado:

- Alta concentración de créditos en las cuatro entidades y a favor de otras empresas del grupo, las cuales no han sido canceladas, pese a que se firmó un contrato de fideicomiso sobre la propiedad de estas entre CINGRA y las entidades financieras involucradas.
- El 43.1% de los activos de las cuatro entidades, \$285.562 millones a septiembre 30 de 1985, son improductivas, y por tanto colocan a las mismas en una difícil situación finan-

106

ciera.

- La no colocación en el mercado financiero de \$9.800 millones de la emisión autorizada de bonos obligatoriamente convertibles en acciones del banco.
- Las pérdidas acumuladas por las cuatro entidades a septiembre 30 de 1985 sumaban \$19.921 millones y su patrimonio por efecto de éstas de 5.179 millones.

De otra parte, se debe resaltar que en caso de las compañías de financiamiento comercial, pronta y comercial Grancolombiana, se decidió fusionarlas, utilizando las facultades concedidas al Fondo Nacional de Garantías por la Ley 117 de 1985.

La situación de estas cuatro entidades justificó en la práctica la creación del Fondo de Garantías de instituciones financieras, pues de no ser así las pérdidas acumuladas a septiembre 30 de 1985 y las que se generen en desarrollo de la revisión a fondo de la situación de estas empresas correrían a cargo del presupuesto nacional, es decir, de los contribuyentes. Por esto la Ley 117 de 1985, que creó el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, dice en su Artículo 2o. "Objeto: El objeto general del Fondo consistirá en la protección de la confianza de los depositantes y acreedores de las instituciones financieras inscritas, preservando el equilibrio y la equidad económica e impidiendo injustifica-

dos beneficios económicos o de cualquier otra naturaleza de los accionistas y administradores causantes de perjuicios a las instituciones financieras..."

Dentro de este objeto general, el Fondo tendrá las siguientes funciones:

- a) Servir de instrumento para el fortalecimiento patrimonial de las entidades inscritas.
- b) Participar transitoriamente en el capital de las instituciones inscritas.
- c) Procurar<sup>d</sup> que las instituciones financieras inscritas tengan medios para otorgar liquidez a los activos financieros y a los bienes recibidos en pago.
- d) Organizar y desarrollar el sistema de seguros de depósitos y, como complemento de aquél, el de compra de obligaciones a cargo de las instituciones inscritas en liquidación o el definanciamiento de los ahorradores de los mismos.
- e) Colaborar con las autoridades en la liquidación de instituciones financieras intervenidas.
- f) Asumir temporalmente la administración de instituciones

financieras, para lograr su recuperación económica.

Además en el Artículo 3o. se autorizó a la Junta Monetaria para que creara un cupo a favor del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, el cual a su vez será administrado por el Banco de la República.

Con la Resolución 104 de 1985 se fijó la cuantía del cupo en cerca de \$30.000 millones.

De otra parte, en el Artículo 5o. de la Ley 117 de 1985 se fijaron las funciones autorizadas al Fondo.

Con base en las facultades contempladas en la Ley mencionada, el Fondo procedió a nacionalizar las entidades citadas del Grupo Grancolombiano, a realizar las inversiones cercanas a los \$30.000 millones, mediante la suscripción de acciones y la compra de cartera de dudoso recaudo. De esta forma, se cerró un capítulo negro en la historia de las instituciones financieras del país.

### 3.7. LA NACIONALIZACION DEL BANCO DE COLOMBIA Y EL GRUPO GRANCOLOMBIANO.

3.7.1. El Banco de Colombia. Durante el periodo comprendido entre diciembre de 1983 y septiembre de 1985, la Superintendencia Bancaria realizó una importante labor de análisis, de-

puración y ajuste de los estados financieros del Banco de Colombia, principalmente los correspondientes a las operaciones de cierre de 1983, debido a que no reflejaban la verdadera situación de la entidad.

Con motivo del relevo de sus principales directivos y los correspondientes rumores sobre la situación del Grupo Gran-colombiano, el Banco registró entre diciembre de 1983 y febrero de 1984 una baja en sus captaciones de recursos, que fue rápidamente conjurada. Desde entonces, el oculto deterioro financiero empieza a ser evidente, acompañado de crecientes pérdidas, generadas por un alto nivel de activos improductivos. Buena parte de estos últimos no habían sido registrados como tales por la administración anterior y, por lo tanto, carecían de las reservas o provisiones que exigen las normas y las prácticas de contabilidad de general aceptación.

Entre las principales causas que han influido en esos resultados, se pueden mencionar los siguientes:

- a) La congelación de importantes volúmenes de recursos crediticios en las empresas del grupo;
- b) El excesivo endeudamiento externo;
- c) Los recursos congelados en la filial de Panamá;

no

d) La deuda a cargo del IDEMA.

Como consecuencia de éstos y otros factores, el Banco de Colombia ha registrado entre diciembre de 1983 y septiembre de 1985, pérdida considerable que han reducido significativamente su capacidad patrimonial. A pesar de los recursos de liquidez transitoria, suministrados por el Banco de la República, su situación financiera viene en continuo deterioro y los mecanismos utilizados para lograr una capitalización no han tenido la eficacia esperada. Su "patrimonio neto" para de \$11.372 millones, en diciembre de 1983, a \$3.696 millones, en junio de 1985. Para el mes de septiembre de 1985, las pérdidas acumuladas ascienden a \$7.371 millones, situándose el patrimonio neto en \$1.352 millones. Es de observar que por el resultado patrimonial, la entidad ya se encuentra excedida en la relación de capital - pasivos con el público (1 a 10), lo que disminuye sustancialmente su capacidad legal de apalancamiento.

Las pérdidas comentadas, como se verá más adelante, resultan de:

- a) El creciente volumen de activos improductivos que se sitúan cerca de los \$100.000 millones, equivalente al 41,5% de los activos totales, y cuya situación no muestra signos de mejoramiento, con excepción del pasivo IDEMA, que se espera arreglar antes que concluya el 1985;

- b) La gran dependencia de las captaciones de CDT, lo cual ha incrementado el renglón de costos financieros y está asociado a los problemas de liquidez ocasionados por el gran volumen de cartera improductiva de las empresas del Grupo. No obstante, el cambio de la estructura de captaciones no es un problema exclusivo de esta entidad;
- c) Las mayores cuantías de provisiones que ha debido efectuar, por el altísimo riesgo de su cartera improductiva, que en el pasado no fue improvidentemente protegida.

Ante esta situación de deterioro continuo y pérdidas, unida a las dificultades ya anotadas para concretar la capitalización, el Banco de Colombia enfrenta muy serios problemas que obstaculizan el desarrollo normal de su actividad, con gran riesgo para sus depositantes y dado su tamaño- para la estabilidad general del sistema financiero.

#### EL CIERRE DE 1983

1. "Situación aparente". En consideración al volumen de operaciones que venía realizando el Banco de Colombia con compañías vinculadas, la Superintendencia Bancaria emprendió un cuidadoso y detallado estudio de los estados financieros correspondiente a diciembre de 1983. Para ello solicitó las explicaciones correspondientes tanto a la anterior como a la nueva administración. Esta última respon-

dió tales requerimientos, con las limitaciones originadas en el hecho de haber asumido recientemente sus funciones. Sin embargo, con base en el dictamen emitido por el anterior revisor fiscal, doctor Reginaldo Mendoza Pontaja, y según el cual el balance reflejaba la verdadera situación financiera del Banco, la Superintendencia Bancaria autorizó su publicación y permitió someter a consideración de la Asamblea General de Accionistas el proyecto de distribución de utilidades, en febrero de 1984. Las utilidades, según ese balance, ascendían a \$477 millones habían sido obtenidas en el segundo semestre.

Conviene resaltar que tal resultado se obtuvo como consecuencia de la aprobación impartida por la Superintendencia Bancaria, para incluir en el estado de pérdidas y ganancias la suma de \$275,4 millones por concepto de intereses sobre las obligaciones a cargo del Grupo Grancolombiano, que previamente habían sido provisionadas de acuerdo con las instrucciones de la misma Superintendencia. Esta determinación se tomó después de celebrarse el contrato de fiducia mercantil, mediante el cual los principales accionista de CINGRA entregaron el 93.94% de sus acciones al Banco de Colombia para que, en su calidad de agente fiduciaria, administrara las sociedades integrantes del denominado Grupo Grancolombiano y, en esta forma, se garantizarán las obligaciones a su cargo.

113

2. "Situación real". De acuerdo con la comunicación del 19 de junio de 1984, suscrita por el nuevo revisor fiscal, doctor Gabriel Suárez C., de Prince Water-house, a 31 de diciembre de 1983 no se encontraban contabilizados en el balance del Banco de Colombia US\$147.7 millones, por concepto de un depósito de su casa matriz en el Banco de Colombia -Panamá, ni el correspondiente pasivo contraído por el Banco de Colombia Colombia con los corresponsales del exterior, al obtener tales recursos, así como tampoco se incluían los ingresos y egresos que originaron dicha transacción. Mediante una orden expresa de la administración anterior, en septiembre de 1983, el registro de las anteriores operaciones en moneda extranjera se habían trasladado al Banco de Colombia- Colombia al Banco de Colombia -Panamá, en forma de depósito, por cuantía cercana a \$13.095 millones. En la práctica, esa suma cubría el valor de los créditos otorgados por la filial de Panamá a empresas del Grupo Grancolombiano, en cuantía superior a los US\$148.5 millones. La filial panameña no contaba con adecuada capacidad económica para cancelar ese depósito. Por el contrario, a causa del deterioro de su cartera, requería nuevos recursos para evitar una crisis en el exterior. La situación de iliquidez de la filial panameña dio lugar a que, en 1984, el monto de depósito se incrementara hasta US\$248 millones, fundamentalmente a causa de los intereses que se habían dejado de cancelar.

Otro de los problemas graves del banco surge porque se dejaron de efectuar, en años anteriores a 1983, provisiones sobre la cartera de dudoso recaudo, contraviniendo la Resolución 2678 de 1982 y normas anteriores de la Superintendencia Bancaria. Así, de acuerdo con detallados estudios adelantados por la nueva administración del banco y verificados por Prince Water-house, se determinaron ajuste al balance por valor de \$2.502.6 millones (de los cuales \$1.530 millones correspondían a la sucursal de Barranquilla), por operaciones sobre las cuales no se habían efectuado las provisiones correspondientes. Esa práctica irregular permitía una elevación ficticia de las utilidades, falseando el patrimonio real de la entidad. A lo expuesto deben agregarse las cifras registradas en el balance al cierre de 1983: \$3.106 millones de deudas de dudoso recaudo (\$2.260 millones con garantía real y \$846 millones con garantía personal); \$288,3 millones por deudas oficiales con más de un año de vencidas \$1.005 millones de bienes recibidos en pago.

De otra parte y de conformidad como lo señalado en el primer semestral de CINGRA, correspondiente al período comprendido entre el 2 de febrero y el 31 de julio de 1984, a la primera fecha citada existían créditos a favor del Banco de Colombia con cargo a las empresas del Grupo Grancolombiano por \$13,974 millones, de los cuales la mayor proporción - cerca de \$9.000 millones- eran prácticamente irrecuperables por serios problemas de solvencia o liquidez de las sociedades deudoras. Ello

115

sin tener en cuenta los préstamos con la filial de Panamá por US\$148,5 millones.

Adicionalmente, a diciembre de 1983, los créditos en moneda extranjera a cargo del IDEMA con el Banco de Colombia-Colombia ascendía a US\$20.8 millones, y los efectuados en moneda legal, a \$514.5 millones. Con la filial de Panamá el pasivo del IDEMA era del orden de US\$128,6 millones. Por consiguiente, en forma consolidada y utilizando la tasa de cambio vigente a esa fecha, las deudas de la entidad oficial superaban la cifra de los \$13.760 millones.

Posteriormente, en 1984, la operación total fue asumida por el Banco de Colombia - Colombia.

En relación con otros préstamos adicionales que en la actualidad contribuyen a volver más crítica la situación financiera del banco, deben destacarse la refinanciación y forma de pago de una serie de deudas del sector algodonero que se acumularon en años anteriores, especialmente 1976 y 1977, por una cuantía cercana a \$1.400 millones al cierre de 1983; del sector textil por \$2.500 millones y del sector automotriz \$1.887 millones a la misma fecha. En la evaluación hecha por la Superintendencia Bancaria, se determinó que se trataba de activos inmovilizados y debía dárseles ese tratamiento.

MB

En resumen, a 31 de diciembre de 1983 el Banco de Colombia registraba, en la realidad, recursos inmovilizados por una cuantía de \$54.014 millones (según la tasa de cambio vigente a esa fecha para los activos en moneda extranjera), mientras el balance sólo mostraba \$19.412 millones.

Estos \$54.014 millones se describinan entonces de la siguiente manera:

- a) Depósitos en la filial de Panamá por \$13.095 millones;
- b) Deudas de dudoso recaudo, \$5.612.2 millones: \$3.106 millones según balance y \$2.502.6 millones por ajustes adicionales ordenados por la Superintendencia Bancaria.
- c) Deudas oficiales, \$284 millones;
- d) Bienes recibidos en pagos, \$1.005 millones;
- e) Créditos a cargo de empresas del Grupo Grancolombiano, \$13.974 millones;
- f) Obligaciones del IDEMA, incluyendo los préstamos concedidos por el Banco de Colombia - Panamá, \$13.760 millones;

117

g) Préstamos a los sectores algodoneros, textil y automotriz por cerca de \$5.787 millones, distribuidos así: algodoneros \$1.400 millones, textil \$2.500 millones y sector automotriz \$1.887 millones.

A la luz del análisis anterior, el quebranto patrimonial y la iliquidez que ha venido presentando el Banco de Colombia proceden del manejo irregular e improvidente que se dio a la entidad con anterioridad al cierre de 1983, aunque dicha situación no se reflejó adecuadamente en los estados financieros de ese entonces toda vez que éstos no suministraban una información objetiva, completa y fidedigna de los negocios de la institución.

#### SITUACION FINANCIERA: DICIEMBRE 1983 - SEPTIEMBRE 1985

El total de activos del Banco de Colombia alcanza para septiembre de 1985 a \$243.104 millones, cifra superior en \$115.185 millones (90.0%) al nivel alcanzado en diciembre de 1983. A su vez, el patrimonio neto de esta entidad asciende a \$1.352 millones, suma que representa el 0.6% del total de activos.

1. "Fuentes de recursos". En septiembre 30 de 1985 las captaciones alcanzan \$95.925 millones, registrándose un aumento de \$30.085 millones (45.75) sobre el nivel de las mismas en diciembre de 1983 cuando se situaron en

\$65.840 millones (Tabla No. 1)

Durante el período analizado se observan dos comportamientos diferentes. De diciembre 1983 a febrero de 1984 el total de captaciones aumenta sólo un 1.8%, debido fundamentalmente a la baja de \$2.761 millones en los depósitos de ahorros. A partir de febrero de 1984 las fuentes de recursos se elevan en \$28.871 millones, particularmente por el volumen de los CDT, los cuales avanza \$16.665 millones (74.3%) al ascender de \$22.417 millones a \$39.082 millones, como se puede observar en la tabla No. 4.

Es importante destacar igualmente el aumento en la participación de los CDT dentro del total de captaciones, pasando de un 34% en diciembre de 1983 a un 40.7% en septiembre de 1985. Por su parte, las cuentas corrientes y los de ahorros bajaron su participación de 36.8% 34.5% y 28.6% a 23.6%, respectivamente, en el mismo período.

Los problemas de liquidez que afrontó la entidad como resultado de la pérdida inicial de depósitos fueron cubiertas en un comienzo con créditos interbancarios. Luego, a partir de abril de 1984 el Banco de la República le otorgó un cupo extraordinario de crédito en cuantía de \$3.000 millones, el cual se redujo al final de

ese semestre a \$1.500 millones en razón de cancelaciones por parte de la entidad.

El 7 de junio de 1985 el Banco de la República le concedió un nuevo cupo extraordinario por \$5.000 millones a fin de contribuir a solucionar el problema de liquidez originado por el creciente déficit de caja que produce el elevado monto de activos improductivos.

Posteriormente, el 7 de noviembre de 1985, el cupo fue ampliado en \$8.000 millones para llegar a un monto total de \$13.000 millones, en razón del incremento adicional de su déficit.

No obstante la recuperación mostrada por las captaciones, el hecho de haber modificado su estructura al captar en mayor porcentaje recursos por intermedio del CDT a expensas de las cuentas corrientes, hizo elevar el costo promedio de sus captaciones, afectando negativamente su margen de intermediación.

TABLA 4. Banco de Colombia  
 Recursos y Colocaciones en M/cte.  
 (Millones de Pesos y Participación)

	Diciembre 1983		Junio 1984		Diciembre 1984		Junio 1985		Septiembre 1985	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Captaciones M/cte.										
Cuenta Corriente	24.208	36,8	25.538	34,9	27.201	35,6	29.661	33,7	33.111	34,5
CUT	22.417	30,0	28.620	39,1	28.038	36,7	34.943	39,7	39.082	40,7
Ahorros	18.339	28,6	18.178	24,8	20.696	27,2	22.218	25,2	22.652	23,6
Fiduciaria	71	0,1	854	0,5	226	0,3	838	1,0	715	0,8
Otros Depósitos	305	0,5	476	0,7	148	0,2	360	0,4	360	0,4
Total	65.840	100,0	73.166	100,0	76.309	100,0	88.020	100,0	95.925	100,0
Colocaciones M/cte.										
Inversiones obligatorias.	9.508	15,5	10.592	12,9	10.826	11,4	10.682	9,9	11.477	9,9
Inversiones voluntarias.	3.715	6,0	4.121	5,0	5.680	6,0	6.636	6,2	7.101	6,2
Cartera	42.948	69,8	43.889	53,7	43.338	45,5	44.713	41,5	48.578	42,1
Sobregiros	1.977	3,2	1.965	2,4	1.510	1,6	1.142	1,1	1.810	1,6
Dudoso Recaudo	2.435	4,0	4.779	5,8	14.873	15,5	19.956	18,5	20.333	17,6
Dudoso Recaudo M/cte.	955	1,5	16.465	20,2	19.013	20,0	24.739	22,8	26.050	22,6
Total	61.538	100,0	81.811	100,0	95.240	100,0	107.868	100,0	115.349	100,0

Fuente: Economía Colombiana, enero-febrero 1986. Separata No. 7 Pág 21.

2. "Colocaciones". En septiembre 30 de 1985 las colocaciones alcanzan \$115.349 millones, cifra que equivale al 47.5% del total de activos (Tabla No. 1).

La cartera ordinaria aumenta un 13.1%, al pasar de \$42.948 millones en diciembre de 1983 a \$48.578 millones en septiembre 30 de 1985. Las inversiones obligatorias, por su parte, se incrementó en \$1.969 millones (20.7%), al situarse en \$11.477 millones en septiembre de 1985 frente a \$9.508 millones en diciembre de 1983.

La composición porcentual de las colocaciones presentan tres modificaciones de importancia. Las deudas de dudoso recaudo incluyendo las de moneda extranjera, elevan su participación en 5.5% a 40.2%, mientras que la cartera ordinaria y las inversiones obligatorias bajan su participación de 69.9% a 42.1% y de 15.5% a 9.9%, respectivamente, en el período analizado, tal como puede observarse en la tabla No. 1.

La marcada dependencia que las entidades financieras del grupo mantenían respecto del Banco de Colombia y los problemas que comenzaron a aflorar como reflejo de la estructura de financiamiento a las empresas del grupo, afectaron la tesorería del Banco de Colombia e incidieron en el aumento considerable de la cartera improductiva y de dudoso recaudo, lo que determinó la ne-

cesidad de recurrir a fondos con cargo al cupo extraordinario de crédito en el Banco de la República. Un factor negativo adicional estuvo relacionado con el crédito otorgado al IDEMA, el cual se solucionó a finales de 1985.

ACTIVOS IMPRODUCTIVOS

El Banco de Colombia registra un nivel elevado de activos improductivos, los cuales han generado problemas de liquidez y de ingresos, que han afectado su situación financiera y originando altos déficit de caja y pérdidas considerables. El alto volumen de los activos improductivos, mencionados anteriormente, está relacionado en síntesis con:

- 1) Créditos al Grupo Grancolombiano;
- 2) Créditos al IDEMA;
- 3) Créditos y depósitos en su filial de Panamá, y
- 4) Endeudamiento externo.

En conjunto, el total de estos activos improductivos alcanzaba la suma de \$110.963 millones en septiembre 30 de 1985, con un aumento muy acentuado de \$81.551 millones respecto al saldo de \$19.412 millones que presentaban en diciembre de 1983 los estados financieros preparados por la adminis-

tracción anterior - que como se mencionó no reflejaba la verdadera situación-, osea 420.1% de incremento.

Con respecto al total de activos, los improductivos representan el 41.5% a septiembre de 1985. Es indispensable anotar, sin embargo, que a diciembre 31 de 1983 la situación de activos improductivos era muy superior a la registrada en el balance de esa entidad en dicho momento. Como se indicó antes, la revisión efectuada por la Superintendencia cuantificó el monto de la cartera improductiva en un valor superior a los \$54.000 millones, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, que "la mayor parte de la cartera del grupo no se registraba como de dudoso recaudo; pues se evitaba darle este tratamiento mediante sucesivas renovaciones"; además, las obligaciones de IDEMA que se encontraban registrada en los estados financieros de Panamá, la Superintendencia Bancaria ordenó posteriormente centralizarlos en Colombia. A septiembre 30 de 1985, estos activos se distribuyen en la forma indicada en la tabla No. 3. A continuación se analiza su evolución y distribución en el período diciembre 1983 a septiembre 1985.

1. "Créditos al Grupo Grancolombiano". La conformación del Grupo Grancolombiano a través de entidades financieras y empresas del sector real, llevó a que las primeras se constituyeran en soporte de las segundas, dando como resultado una alta concentración del crédito

a favor de éstos, lo cual, unido a los problemas individuales de ciertas compañías para pagar los préstamos, ha llevado a la congelación de recursos por \$17.940 millones en agosto de 1985, que no se encuentran provisionados. De esta suma, un 70% corresponde a empresas altamente riesgosas desde el punto de vista de su nivel patrimonial, por lo que han sido trasladada a dudoso recaudo.

2. "Créditos al IDEMA". El Banco de Colombia se constituyó en líder de la financiación de importación de alimentos por el IDEMA. Esta relación se remonta al año de 1976, pero comenzó a presentar problemas a partir de 1977 cuando el Banco abrió nuevas cartas de créditos a través de Panamá, cuya cancelación no se ha efectuado.

El retraso del pago por parte del instituto, y la necesidad de atender el servicio de la deuda con bancos corresponsales, significó pagar por cerca de \$150.000 millones mensuales por parte del banco. Esta deuda que es un activo que se ha venido renovando sin obtener pagos completos desde 1976, asciende a US\$161.3 millones, de los cuales US\$88.2 millones corresponden a capital y US\$73.1 millones a intereses. De acuerdo con la Ley 18 de enero de 1985, el Gobierno Nacional la asumió, así como sus costos financieros.

125

TABLA 5. Banco de Colombia  
Activos Improductivos  
(Millones de Pesos)

	1983/4	1984		1985	
	Dic	Jun	Dic	Jun	Sep
I. Deudas Oficiales	284	14.252	15.725	20.855	22.946
Moneda Nacional	90	348	202	1.101	1.078
Moneda Extranjera	194	13.904	15.523	19.784	21.868
II Deudas de dudoso recaudo	3.106	7.040	18.200	23.200	23.612
A. Moneda Nacional.	2.434	4.480	14.546	18.689/2	19.255
- Garantía real	1.720	2.282	12.065	15.814	15.279
- Garantía personal.	714	2.198	2.481	3.175	3.976
B Moneda extranjera.	672	2.560	3.490/2	4.955	4.182
- Garantía real	540	758	1.093	1.769	1.619
- Garantía personal.	132	1.082	2.397	3.186	2.562
C. Circular 59	--	---	164	165	175
- Moneda Nacional	--	---	62	35	42
- Moneda extranjera.	--	---	102	130	133
Subtotal (1+2)	3.390	21.292	33.925	44.694	46.551
III Intereses por recibir	1.922	5.058	4.913	6.285	7.346
IV Inversiones	--	---	1.894	2.372	3.760
V Filial Panamá	13.095	24.372	28.229	37.654	41.549
- Créditos	--	9.627	--	--	--
- Depósitos	13.095	24.259	28.229	37.654	41.549
VI Bienes recibidos en pago.	1.005	1.194	1.294	1.434	1.750
Total	19.412	61.430	70.255	92.439	100.963
Activos Improductivos/total activos (%)	14.96	34.52	35.26	41.60	41.53

Fuente: Balances consolidados del Banco de Colombia. Dic 31/85.

3. "Endeudamiento con la filial de Panamá". Tanto la administración que dirigió el banco con anterioridad a diciembre 31 de 1983 como la administración posterior, contrajeron créditos externos a cargo del Banco de Colombia - Colombia para respaldar la liquidez de la filial panameña. Estas operaciones tuvieron lugar en un momento en que a raíz de la moratoria de pagos que declaró México a mediados de 1982, la Banca Colombiana en Panamá comenzó a afrontar serias dificultades para financiar adecuadamente sus operaciones activas. Este esquema de apoyo a la filial panameña que diseñaron las administraciones del Banco de Colombia se ha traducido contablemente, para el banco, en una cuenta pasiva con sus acreedores externos (correspondiente a los créditos que obtuvo para apoyar la liquidez del de Panamá) y en una cuenta activa (correspondiente a créditos que otorgó a la filial panameña).

La información de que se dispone indica que la capacidad de pago de la filial panameña es precaria pues, como se ha indicado, una parte importante de dichos recursos la destinó esta filial para créditos a empresas del Grupo Grancolombiano sin que hubiera cumplido adecuadamente las condiciones legales y de sana práctica bancaria que se requería para ello.

De acuerdo con la información suministrada por los re-

visores fiscales (Price Water House), el Banco de Colombia- Panamá presentaba en agosto de 1985 un nivel de captaciones de US\$426 millones, de los cuales sólo US\$97 millones correspondían a captaciones locales (de Panamá) y US\$329 millones eran depósitos de extranjeros (incluido el depósito del Banco de Colombia- Colombia por US\$248 millones). Igualmente, a la misma fecha, la cartera vigente total ascendía a US\$391 millones, de los cuales US\$93 millones eran cartera de Panamá y US\$298 millones correspondían a cartera de extranjeros. De otra parte, el monto de los recursos otorgados a Panamá por el Banco de Colombia - Colombia ascendía a US\$248 millones, de los cuales la filial panameña - con anterioridad a diciembre 31 de 1983- había dedicado cerca de US\$170 millones para extender desde Panamá créditos a empresas nacionales del Grupo Grancolombiano. No obstante lo anterior, en la oficina de cambio existe deuda registrada con el Banco de Colombia- Panamá por US\$22 millones, nivel que se ha mantenido estable durante los dos últimos años, aunque vale la pena recordar que "no toda la deuda requiere registro para tener derecho a giro!"

En julio de 1985, la filial del Banco de Colombia en Panamá le adeudaba al Banco de Colombia en Colombia US\$247.9 millones por concepto de depósitos y US\$15.6 millones por intereses. Según informe de octubre 2 de

1984 del revisor fiscal, en septiembre de 1983 la anterior administración del banco ordenó deshacer las contabilizaciones de algunas operaciones en moneda extranjera que figuraba a cargo del Banco de Colombia- Colombia, pasando a ser contabilizada por la filial de Panamá. Como consecuencia, al corte de diciembre de 1983 no aparecía en libros la suma de US\$148 millones que correspondían a los depósitos constituidos por el banco en la filial de Panamá ni una cifra igual al pasivo contraído con contrresponsales del exterior para obtener esos recursos. Este registro sólo se efectuó en los libros del Banco de Colombia- Colombia al cierre de junio de 1984. El valor de los fondos suministrado a Panamá, incrementados por el apoyo de la nueva administración, ascendían a junio de 1984 a US\$243 millones. En vista de que buena parte de esta cartera se encuentra concentrada en créditos a empresas del grupo sin capacidad de pago, podrían calificarse de difícil cobro.

4. "Créditos a otros sectores". Estas deudas se concentran básicamente en los sectores algodoneros, textil y automotriz, y estas en proceso de prórroga en algunos casos (algodonero) y en conversaciones sobre la renegociación de los mismos (textilero y automotriz). Los saldos de estas operaciones, estimados por el Banco de Colombia, ascendían en diciembre de 1984 a \$8.158 millones, dis-

tribuidos así: sector algodonero \$2.120 millones; sector textil \$3.300 millones y el sector automotriz \$2.738 millones, para un total de \$8.158 millones.

5. "Bienes recibidos en dación de pagos". A septiembre de 1985 su saldo se sitúa en \$1.750 millones, es decir, el 1.7% del total de los activos improductivos. Este mecanismo es en algunos casos alternativa única de recuperación de deudas de difícil cobro; sin embargo, del grado de realización de los bienes recibidos depende la recuperación de la liquidez. El Banco de Colombia en sus proyecciones estima reducciones anuales del 20% por la venta de estos bienes.

Su incremento entre diciembre de 1983 y septiembre de 1985 no ha sido significativo; de \$1.005 millones pasan a \$1.750 millones.

#### LA DEUDA EXTERNA

El Banco de Colombia se endeudó en el exterior por sumas apreciables a corto plazo, que se destinaron a financiar operaciones a mediano y largo plazo. En principio y debido a la oferta abundante de recursos no se presentaron problemas, pero una vez se comenzaron a imponer restricciones por parte de los bancos del exterior y al no ser posible la obtención de nuevos recursos para cubrir los vencimientos

como era en la práctica desarrollada, la operación externa se convirtió en una enorme carga financiera, afectando la tesorería del banco, pues se hizo necesario comprometer recursos internos para cubrir los vencimientos externos.

En septiembre 30 de 1985, el endeudamiento externo neto total del Banco de Colombia, incluida su filial de Panamá, ascendía a US\$664.5 millones, de los cuales US\$583.5 millones correspondían a obligaciones de la casa matriz, que incluyen los US\$248 millones como depósitos en Panamá. A su vez, la captación del exterior del Banco de Colombia- Panamá ascienden a US\$81 millones. Ver tabla No. 6

TABLA 6. Deuda externa del Banco de Colombia  
septiembre 1985  
(Millones de Dólares)

	Valor
1. Banco de Colombia - Colombia	583.5
2. Captaciones en el exterior de la filial de Panamá.	81.0
Total	664.5

Fuente: Economía Colombiana, enero - febrero 1986 separata  
No. 7, pág 24.

ESTADO DE PERDIDAS Y GANANCIAS Y SITUACION PATRIMONIAL  
DICIEMBRE 1983 - SEPTIEMBRE 1985.

1. "Estado de pérdidas y ganancias". Al comparar el estado de pérdidas y ganancias del segundo semestre de 1983 con respecto al primer semestre de 1984 se observa, en primer lugar, un mayor avance de los egresos que de los ingresos. Mientras los primeros crecen un 47.8%, los segundos aumentan el 33.4%, lo cual se explica por el mayor peso que significa el incremento en la captación de los CDT (Vease la tabla No. 7). Por otra parte, la provisión para protección de cartera se lleva de \$305 millones a \$1.375 millones, resultado de las deudas que se han venido trasladando al renglón de dudoso recaudo. Esta cifra se adiciona a los ajustes ordenados por la Superintendencia Bancaria que corresponden a períodos anteriores.

En el primer semestre de 1984 se registró una pérdida de \$141 millones, pero al incluir los ajustes ordenados por la Superintendencia Bancaria en el balance del mes de junio, sobre operaciones de períodos anteriores, la pérdida fue mayor. Tales ajustes alcanzaron a \$2.503 millones, situándose la pérdida en \$2.644 millones acumulados.

En el período junio 1984 - junio 1985 se observa una

marcada reducción en los rendimientos financieros del banco, debido al descenso de los ingresos en contraste con los egresos; mientras los primeros son superiores en 10% a los correspondientes al primer semestre de 1984, los segundos se encuentran un 47% por encima, como consecuencia de un alto nivel de activos improductivos, principalmente deudas de dudoso recaudo, frente al incremento en los costos de captación. Ello determina una pérdida de \$3.512 millones en el primer semestre de 1985, que sumada a la acumulada de períodos anteriores, previa afectación de la reserva legal por \$1.130 millones, da como resultado una pérdida total de \$5.026 millones.

En septiembre último, las pérdidas acumuladas se situaron en \$7.371 millones, de los cuales \$5.858 millones se refieren al ejercicio enero-septiembre de 1985. De esta pérdida son imputables \$2.345 millones al tercer trimestre del año (julio - septiembre).

TABLA 7. Banco de Colombia  
 Estado de Pérdidas y Ganancias  
 Movimiento Semestral  
 (Millones de Pesos)

	Dic/83	Jun/84	Dic/84	Jun/85	Sep/85
Ingresos por comisiones.	10.081	13.451	15.321	14.830	22.564
Egresos por intereses y comisiones	6.755	9.985	13.712	14.648	22.667
Ingreso neto por intereses y comisiones.	3.326	3.466	1.609	182	(103)
Provisión deudas dudoso recaudo.	(305)	(1.375)	(850)	(1.533)	(2.032)
Ingreso neto después de provisiones.	3.021	2.091	759	(1.351)	(2.135)
Otros ingresos operacionales.	1.310	2.105	3.882	3.031	4.051
Otros egresos operacionales.	3.734	4.251	5.339	5.074	7.599
Utilidad antes de impuestos.	597	(55)	(698)	(3.394)	(5.683)
Provisión para impuestos.	120	86	85	118	175
Utilidad (+) o pérdida neta (-)	477	(141)	(783)	(3.512)	(5.858)

Fuente: Estados Financieros consolidados del Banco de Colombia.

2. "Evaluación Patrimonial". En junio de 1985, el patrimonio ascendía a \$3.696 millones, frente a \$10.086 en junio de 1984 y \$11.372 millones en diciembre de 1983. Como se observa en la Tabla No. 8, el deterioro patrimonial es muy marcado pues, si se excluyen las valorizaciones, el patrimonio sería negativo desde diciembre 1984. En septiembre 30 de 1985, el patrimonio de la entidad se reduce a \$1.352 millones, osea que éste se encuentra soportado en el superávit por valorizaciones (\$8.163 millones), toda vez que las pérdidas acumuladas sobrepasan en 16 veces el capital pagado y reserva legal de la entidad.

TABLA 8. Banco de Colombia  
Evaluación Patrimonial  
(Millones de Pesos)

Capital pagado	490	490	490	490	490
Reservas	3.210	3.215	493	70	70
Utilidad o pérdida acumu- lada.	477	(2.644)	(1.936)	(5.026)	(7.371)
Subtotal	4.177	(1.061)	(953)	(4.466)	(6.811)
Valorizaciones	7.195	9.025	7.629	8.162	8.163
Total neto	11.372	10.086	6.676	3.696	1.352

Fuente: Revista Economía Colombiana. No.177-178 enero 1986

3.7.1.1. Causales de su nacionalización. Se trata en este caso de la adopción de una medida que se refiera a la institución más antigua y más grande del sistema crediticio colombiano, dirigida a evitar una crisis más aguda en todo el sector.

1. "Primera (Causal" (literal a) Artículo 5o. Decreto 2920 de 1982. El proceso normal de administración o liquidación del Banco de Colombia por parte de la Superintendencia Bancaria podría afectar gravemente la confianza en todo el sistema financiero o causas graves o injustos perjuicios a terceros.

La nacionalización del Banco de Colombia podría fundamentarse en este causal, debido al efecto inconveniente que podría tener sobre la confianza pública en el sector financiero, la toma de posesión de la entidad, bien para administrarla o liquidarla, pues la adopción de esta medida tendría consecuencias imprevisibles.

Sin embargo, debería apoyarse simultáneamente en las hipótesis previstas en los literales b) y c) del Artículo 5o. del Decreto 2920 de 1982, toda vez que los tres causales no son excluyentes y se configuran en el presente caso como se verá enseguida.

2. "Segunda Causal" (literal b) Artículo 5o. Decreto 2920 de 1982. Violación de las prohibiciones contempladas en el Artículo 1o. del Decreto 2920 de 1982, de manera que no hay otra forma eficaz y ejemplar de asegurar la confianza del público en las instituciones afectadas, sin proteger o beneficiar a los responsables.

Tales prohibiciones a las que hace referencia la norma anterior, son entre otras:

- a) Otorgar en contravención a disposiciones legales, créditos o descuentos a los accionistas, o personas relacionadas con ellos, en condiciones tales que puedan llegar a poner en peligro la solvencia o liquidez de la institución;
- b) Concentrar ilegalmente el crédito en forma tal que el incumplimiento de un deudor o grupos de deudores relacionados entre sí, ponga en peligro la solvencia o liquidez de la institución;
- c) Utilizar o facilitar recursos del ahorro privado para operaciones dirigidas a adquirir el control de otras empresas, con fines especulativos o en condiciones que se aparten sustancialmente de las normales en el comercio;

d) Violar cualquiera de las normas legales sobre límites a inversiones, a concentración de riesgos y de créditos, y regularidad en el manejo del negocio.

3. "Tercer Causal" (literal c) Artículo 5o. Decreto 2920 de 1982. Esta causal, relacionada con la iliquidez del Banco de Colombia, consideremos que es pertinente por sí sola para aducirse como motivo suficiente para configurar la necesidad de una medida extrema como la nacionalización. En efecto, la iliquidez ha llegado a un grado tal, que hay resultado insuficientes los créditos extraordinarios del Banco de la República para su recuperación. Esta causal puede obrar con base o no en operaciones ilegales, inseguras o contrarias a la buena fe de sus administradores, pero como se ha señalado en el punto anterior, sería complemento de la causal allí contemplada.

### 3.7.2. Gran Colombiana Corporación Financiera

3.7.2.1. De la solidez aparente a la insolvencia y las grandes pérdidas. "Los ajustes a los balances de 1983 y 1984". En la Corporación, a diferencia del Banco de Colombia, sólo en los últimos meses de 1984 se descubre una entidad en grandes problemas tras la apariencia de solidez.

Tras la estrecha relación, existente entre el Banco de Colombia y la Grancolombia Corporación Financiera, la Superintendencia Bancaria inició un estudio cuidadoso y detallado de la actividad desarrollada por la Corporación, en orden a determinar su real situación financiera.

Mediante carta DAB-2372, de noviembre 30 de 1984, la Superintendencia Bancaria le ordena a esta entidad financiera constituir provisiones por \$2.000 millones y le solicita estudiar la necesidad de constituir otras, para protección de activos, por \$9.079 millones. Una vez elaborados los respectivos estudios por la nueva administración ésta presenta a la Superintendencia Bancaria, para su aprobación, el balance correspondiente al ejercicio de 1983, cuyo resultado fue una pérdida neta de \$2.448 millones. Esta situación contrasta con las utilidades de \$355 millones que mostraban los balances presentados por la administración anterior.

Como consecuencia de las provisiones requeridas por el ejercicio de 1983, que se constituyeron a finales de 1984, la Corporación debió deshacer contabilizaciones de ingresos causados en 1984, correspondientes a créditos provisionados, por \$390 millones. Las pérdidas de 1984 ascendieron a \$2.512 millones y las acumuladas llegaron entonces a \$5.000 millones. Estas cifras incluyeron provisiones adicionales realizadas durante el 1984, por \$789 millones.

Fue, pues, a través de los balances presentados por la nueva administración, de acuerdo con las normas vigentes para todas las instituciones financieras, que se obtuvo por fin una imagen más real de la verdadera situación de la entidad.

SITUACION FINANCIERA DICIEMBRE DE 1983 - SEPTIEMBRE DE 1985

A septiembre de 1985 la Corporación tenía activos por \$30.949 millones, mostrando una disminución de \$5.790 millones (15.8%) con respecto al nivel de \$36.739 millones en que se hallaban a finales de 1983. Esta reducción se produjo como efecto de la disminución de los préstamos y descuentos para compensar la liquidez requerida por el descenso de las captaciones durante 1984 y las pérdidas que viene mostrando desde 1983.

A finales de 1984 los activos totales se sitúan \$6.292 millones por debajo de diciembre de 1983. En cambio, en los primeros meses de 1985 se presenta una leve recuperación de \$502 millones (Tabla No. 9).

Los activos totales de la Granfinanciera están conformados básicamente por inversiones y cartera. La participación de las inversiones en el activo total aumenta de 14.2% (\$5.234 millones) en diciembre de 1983 a 18.1% (\$5.600 millones).

En septiembre de 1985. Las inversiones en empresas, que de-

ben equivaler al 80% del patrimonio de las Corporaciones financieras, corresponden al 76.6% y al 74.9% del total de inversiones, a diciembre de 1983 y septiembre de 1985, respectivamente.

## TABLA 9. Grancolombiana Corporación Financiera

## Principales Cifras del Activo

(Millones de Pesos)

Activo	dic/83	dic/84	jun/85	sep/85
Efectivo	824	399	181	339
Otras especies re- ducida a M/L	530	177	279	579
Depósitos Prov. en el B.R	--	60	356	248
Inversiones	5.234	5.189	5.619	5.600
En empresas	4.011	4.204	4.220	4.195
Del encaje	1.111	912	1.117	1.200
De liquidez y otras	112	73	282	205
Préstamos y descuent- tos	28.575	22.243	20.961	21.652
Cartera en M/L y Crédts/Int	19.001	13.472	10.451	10.267
Otros deudores	1.220	2.649	2.630	2.727
M/E reducida a M/L	7.324	4.231	4.582	5.159
Deudas de dudoso recaudo M/L	3.157	4.296	6.008	6.155
Garantía real	387	1.179	2.888	2.862
Garantía personal	2.158	2.539	2.972	3.138
del Imp. Circ 59/84 S.B	612	578	148	155
Deudas dudosos re- caudo M/E	783	1.162	1.566	1.964
Garantía real	41	143	267	525
Garantía personal	742	1.003	1.279	1.439
Circ. 59/84, S.B	--	16	20	--
Provisión D.D.R y abonos	(2.910)	(3.567)	(4.276)	(4.620)

Bienes recibidos				
en pago	31	118	237	216
Activo fino	127	118	114	112
Diferidos	236	224	407	373
Otros activos	117	115	67	82
Valorizaciones va-				
lores inmob	903	1.618	1.618	1.522
Valorizaciones bie-				
nes raíces	162	186	186	186
Total activo	36.739	30.447	30.025	30.949

Fuente: Balance Grancolombiana Corporación Financiera. No-  
viembre de 1985.

La cartera total, a septiembre de 1985, ascendía a \$21.652 millones, es decir \$6.923 millones (24,2%) menos que la observada para diciembre de 1983. Esta cartera representaba un 77.7% y un 60% de los activos totales a diciembre de 1983 y septiembre de 1985, respectivamente. La composición de cartera a septiembre de 1985 era la siguiente: cartera de dudoso recaudo, descontadas las provisiones, 16,2%; cartera en moneda extranjera reducida a moneda legal, 23.8%; deudores por intereses, comisiones y otros por recibir, 10.5%; otros deudores, 2.1% y cartera en Moneda Legal y créditos sobre el interior, 47.4%.

En lo relacionado con el pasivo, las principales fuentes de recursos de entidad procedían de captaciones -con costo- del público (certificados de depósitos a término, bonos y depósitos fiduciarios), que representaban un 59.4% (\$21.164 millones) y un 53.8% (\$19.534 millones) del pasivo total a diciembre de 1983 y septiembre de 1985, respectivamente. Otra fuente de importancia es el pasivo en moneda extranjera reducido a Moneda Legal, que en diciembre de 1983 participa en un 22% (\$7.942 millones) del total y en septiembre de 1985 en un 21.3% (\$7.720 millones).

Como consecuencia de sus resultados anuales negativos:

1 983 (\$2.488 millones), 1984 (\$2.512 millones) y a septiembre de 1985 (\$4.561 millones), la entidad tiene pérdidas

acumuladas por \$9.561 millones. Adicionalmente, su patrimonio es deficitario en \$5.324 millones: la Corporación tiene pasivos por \$36.273 millones, mientras que sus activos suman \$30.949 millones. (Todo este movimiento se observa en la Tabla No. 10).

## ACTIVOS IMPRODUCTIVOS

La información relacionada con estos activos aparece en la Tabla No. 11, donde se puede apreciar su tendencia creciente, al pasar de \$9.427 millones en diciembre de 1983 a \$16.319 millones en septiembre de 1985.

En consecuencia, la participación de estos activos dentro del activo total aumenta considerablemente durante este período. Resulta evidente señalar la contribución de este renglón a la explicación de los problemas de pérdidas y de liquidez de la Corporación, si se considera el costo de \$16.319 millones (cifra de septiembre 1985), teniendo como base una tasa cercana al 32%, trimestre anticipado.

TABLA 10. Grancolombiana Corporación Financiera  
Activos Improductivos  
(Millones de Pesos)

	dic/83	dic/84	jun/85	sep/85
Inversiones en empresas	4.914	5.822	5.838	5.717
Deudores por interes, comisiones y otros por recibir.	542	1.923	2.070	2.267
Deudas de dudoso recau- do.	3.940	5.458	7.574	8.119
Bienes recibidos en pagos	31	118	237	216
Total	9.427	13.321	15.719	16,319

Fuente: Balances de la Grancolombiana Corporación Financiera. Noviembre de 1985.

## ESTADO DE PERDIDAS Y GANANCIAS Y SITUACION PATRIMONIAL

En desarrollo a los ajustes realizados al balance de la Corporación, de acuerdo con las órdenes impartidas por la Superintendencia Bancaria, la entidad presentó pérdidas por \$2.488 millones durante el ejercicio de 1983. Este resultado se relaciona con las indispensables provisiones para protección de cartera e inversiones, que fueron \$2.954 millones.

Durante el año de 1984 la Corporación generó nuevamente pérdidas por \$2.512 millones (Tabla No. 12). En este año los egresos por intereses y comisiones superan en \$1.176 millones los ingresos por el mismo concepto. Osea que el margen financiero resultó negativo. Esta pérdida en la intermediación financiera, actividad principal de la entidad es, sin duda, el resultado del alto volumen de activos improductivos.

El que la Corporación esté generando pérdidas inmensas en operación financiera, antes de provisiones, tiene mucha importancia porque sitúa a la entidad en un proceso de extinción dinámica en el cual sus pérdidas le exigen cada vez más el sacrificio de sus activos o una mayor captación de recursos con costos elevados para atender sus necesidades de liquidez.

142

Con el resultado de 1984 las pérdidas acumuladas ascendían a \$5.000 millones. En consecuencia, la Corporación empezó a presentar un patrimonio negativo de \$667 millones, no obstante la inclusión de valorizaciones en cuantía de \$1.804 millones.

El proceso comentado mediante el cual las pérdidas generadas por la Corporación en cada período serán superiores al anterior, se evidencia con los resultados a septiembre 30 de 1985 que indican que la Corporación pierde \$4.561 millones en los primeros nueve meses del año. Más claro aún, mientras los egresos por intereses y comisiones superan los ingresos por estos conceptos en \$1.176 millones para todo el año de 1984, a septiembre de 1985 ya los egresos para el año corrido superaban en \$3.379 millones los ingresos en cuestión.

TABLA 11. Grancolombiana Corporación Financiera

## Pérdidas y Ganancias

(Millones de Pesos)

	Dic/83	Dic/84	Jun/85	Sep/85
Int. y Comis. In- gresos:	8.443	6.946	1.995	2.926
Int. y Comis. egre- sos	7.803	8.122	4.078	6.305
Margen financiero	604	(1.176)	(2.083)	(3.379)
Utilidades en po- sición propia y otros ingresos:	650	407	289	574
Gastos de personal	292	425	227	336
Gastos de adminis- tración	451	428	194	297
Utilidad o pérdida bruta	547	(1.622)	(2.215)	(3.438)
Impuestos de renta	81	101	51	51
Protección de car- tera e inversiones	2.954	789	727	1.072
Pérdida neta	(2.488)	(2.512)	(2.993)	(4.561)

Fuente: Balances de Grancolombiana Corporación Financiera  
Noviembre 1985.

3.7.2.2. Causales de su Nacionalización. Las razones ex-  
puestas anteriormente para la nacionalización del Banco de  
Colombia con respecto a las causales de los literales a) y  
c) Artículo 5o. del Decreto 2920 de 1982, son predicables

para la nacionalización de la Grancolombiana Corporación Financiera S.A., debida a su estrecha vinculación con el Banco de Colombia y a su condición de extrema iliquidez.

Esta entidad, o enero 7 de 1986, ha recibido recursos de crédito extraordinario del Banco de la República por cuantía de \$1.714 millones (Resolución 55/83 y \$4.214 millones (Resolución 35/85).

El mecanismo del cupo extraordinario permitiría a la Corporación continuar recibiendo recursos del Banco de la República. Sin embargo, la continuada dependencia de estos recursos también erosiona a la Corporación, y se convierte en un círculo vicioso que desemboca finalmente en iliquidez y deficiencia patrimonial cada vez mayor.

De otro lado, en relación con la causal del litoral b) del Artículo 5o. Decreto 2920 de 1982, es conveniente señalar que, al igual que la situación presentada en el Banco de Colombia y con el fin de establecer la responsabilidad por las irregularidades ocurridas e imponer las sanciones legales del caso a la institución o a los administradores, se inició una serie de actuaciones de carácter administrativo por parte de la Superintendencia Bancaria y de Control de Cambios, las cuales se encuentran parcialmente concluidas (Resoluciones SB 2227 de 1984 y 514 de 1985), y en curso otras (SB PD Nos. 035-08998, 035-08999, 036-09001, 038, 039, 040 del 25 febrero

de 1985). Por lo anterior es viable, en el caso de Grancolombiana Corporación Financiera S.A., aducir esta causal para su nacionalización.

3.7.3. Las Compañías de Financiamiento Comercial Grancolombiana de Promociones S.A. "Pronta" y Comercial Grancolombiana S.A. Varios factores son comunes a la existencia y desarrollo de estas dos compañías de financiamiento comercial. Dentro de ellos puede destacarse la orientación de su actividad a la utilización muy preponderante de los recursos del público en favor de compañías pertenecientes al Grupo Grancolombiano, y sus estrechas vinculaciones financieras, crediticias y operacionales, con títulos Grancolombiano S.A., el principal accionista de ambos. Esta entidad (títulos Grancolombiano S.A.) captaba habitualmente recursos sin el control de la Superintendencia Bancaria y efectuaba transferencias a las compañías vinculadas. Para su actividad de captación utilizaba la infraestructura de Pronta.

El necesario desmonte de títulos Grancolombiano S.A., ordenado por la Superintendencia Bancaria en desarrollo de las normas legales, puso al descubierto el peligroso mecanismo que se había establecido a través de las compañías de financiamiento comercial.

La concentración de activos en compañías del grupo, la ma-

yoría de ellos sin capacidad de pago, determinó la crítica situación de insolvencia e iliquidez, por la que actualmente atraviesan Pronta y la Comercial Grancolombia.

Pronta S.A. registra al cierre de septiembre de 1985, pérdidas acumuladas por \$2.725 millones y patrimonio negativo de \$1.474 millones. (Ver Tabla No. 14). A esta situación ha llegado en razón al nivel de activos improductivos; que a la fecha mencionada, suman \$4.861 millones. De estos más de la mitad está a cargo de empresas del Grupo; (Ver Tabla No. 13). Por su parte, la Comercial Grancolombiana S.A. presenta pérdidas acumuladas a septiembre 30 de 1985 por \$255 millones, situando el patrimonio en \$267 millones frente a un capital y reservas por \$522 millones; (Ver Tabla No. 16); Los activos improductivos, causa de este deterior, suman \$809 millones aproximadamente y están representados en su mayor parte en operaciones con empresas del grupo; (Ver Tabla No. 15).

El problema de iliquidez que afrontan estas dos compañías por el déficit en la generación operativa de caja, no pueden ser atendidos con los recursos del Banco de la República (Res. 7/84 JM), que fueron diseñados para atender bajos de depósitos. Entonces, ante la situación vigente, las entidades captan agresivamente para cubrir su déficit, presionando el mercado, con enorme riesgos para los ahorradores. Además por igual motivo han requerido el otorgamiento

de sobregiros por parte del Banco de Colombia, con lo cual han contribuido a hacer más agudo el problema de liquidez de este último.

Por otra parte, la eventualidad de llevar a cabo una capitalización que sería la única alternativa para solucionar la situación, aparecía muy remota. Mientras tanto, el deterioro continuó y el riesgo para los veinte mil ahorradores de Pronta S.A. y los dos mil de Comercial Grancolombiana, creció día tras día.

TABLA 12. Pronta S.A.  
Activos Improductivos  
(Millones de Peso)

	Dic/83	Dic/84	Jun/85	Sep/85
Deudas de dudoso recaudo.	73	694	3.441	2.902
Bienes recibidos en pago.	105	490	478	451
Intereses y comisiones por recibir.	199	987	511	688
Inversiones voluntarias.	576	829	820	820
Total	953	3.000	5.250	4.861

Fuente: Revista de la Contraloría General de la República Economía Colombiana, enero-febrero de 1986.

153

TABLA 13. Situación Patrimonial Pronta S.A.  
(Millones de Pesos)

Concepto	Dic 1983	Dic 1984	Jun 1985	Sep 1985
Capital pagado	1.250	1.250	1.250	1.250
Reservas patri- moniales.	55	---	---	---
Valorizaciones	7	---	---	---
Pérdidas acumu- ladas.	(178)	(890)	(2.457)	(2.725)
Patrimonio neto.	1.134	360	(1.207)	(1.475)

Fuente: Balances Consolidados de Pronta S.A

TABLA 14. Comercial Grancolombiana S.A.  
Activos Improductivos  
(Millones de Pesos)

	Dic/83	Jun/84	Dic/84	Jun/85	Sép/85
Deudas de dudoso recaudo.	10	36	340	688	742
Bienes recibidos en pago.	--	--	--	2	2
Int. y Com. por re- cibir.	47	166	218	141	135
Inversiones volunta- rias.	133	133	133	133	133
Total	190	335	691	964	1.012

Fuente: Revista Economía Colombiana. No. 177-178 enero-febre-  
ro 1986.

TABLA 15. Comercial Grancolombiana S.A.  
Situación Patrimonial  
(Millones de Pesos)

	Dic/83	Jun/84	Jun/85	Sep685
Capital pagado	500	500	500	500
Reservas Patri- moniales.	14	14	22	22
Valorizaciones.	--	--	--	--
Utilidades o pér- didias acumuladas.	8	29	(205)	(255)
Patrimonio neto	522	543	317	267

Fuente: Revista Economía Colombiana Nos. 177-178 enero-  
febrero 1986.

3.7.3.1. Causales de su nacionalización. Las causales en que podrán fundamentarse las nacionalizaciones de estas entidades también son las contenidas en los literales a) y b) del Artículo 5o. del Decreto 2920 de 1982, toda vez que por virtud de su Artículo 24, las compañías de financiamiento comercial quedaron comprendidas dentro del concepto de instituciones financieras destinatarios de la norma. Con respecto a la causal contemplada en el literal a) Artículo 5o. Decreto 2920, son válidas las consideraciones expuestas para el análisis, de la posible nacionalización de Grancolombiana Corporación Financiera S.A.

En relación con la causal del literal b) Artículo 5o. Decre-

15

to 2920 de 1982, es pertinente destacar que, tanto la Comercial Grancolombiana S.A. Compañía de Financiamiento Comercial, como Pronta S.A., han sido objeto de sanciones administrativas. Igualmente, varios de sus directivos han sido sancionados por parte de la Superintendencia Bancaria, tal como se detalla a continuación:

1. Comercial Grancolombiana S.A.  
Resoluciones SB-1519/83, 1520/83, 6601/85, 6602/85, 6603/85, 6597/85, 6598/85.
2. Grancolombiana de Promociones S.A., Pronta.  
Resoluciones: 2009/84, 1526/85, 6590/85, 6599/85, 6600/85, 6604/85.

Por lo anterior, la causal que se comenta puede ser invocada válidamente para la nacionalización de estas entidades, al incurrir en manifiesta violación de las prohibiciones del artículo 1o. Decreto 2920 de 1982, encontrándose plenamente comprobadas por parte de la Superintendencia.

En relación con la causal del literal c) Artículo 5o. Decreto 2920 de 1982, debe anotarse que las Compañías de Financiamiento Comercial para la obtención de recursos del Banco de la República, no cuentan con mecanismos crediticios directos similares a los establecidos a favor de los bancos comerciales.

La Resolución 7 de 1984 autorizó un cupo de crédito a los bancos comerciales para redescontarle la cartera correspondiente a operaciones de crédito celebrados con Compañías de Financiamiento Comercial, razón por la cual no puede afirmarse que tal mecanismo puede servir de base para una capitalización de acreencias de estas entidades con el Banco de la República por tal concepto.

### 3.8. IMPLICACIONES DE LA NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA

Nacionalizar la banca en período de recesión, es correr el riesgo de apropiarse de los edificios, pero no del flujo financiero que transita por ellos. Peor aún, en período económico crítico, la nacionalización puede significar la nacionalización de deudas.

En los dos casos, las dos funciones fundamentales de un sistema bancario pueden estar comprometidas: la función pasiva (la mediación entre los ahorradores y los usuarios del crédito y la función activa (el sistema bancario generador de desarrollo). Estas dos funciones están ligadas y el éxito de la nacionalización depende de su eficacia.

#### 1. La función pasiva.

Uno de los principales objetivos de esta función es la captación de depósitos. Si la banca disminuye sus colocacio-

nes reduce al mismo tiempo su capacidad de crédito. Los factores que obstaculizan la captación son:

- a. Un mercado internacional con liquidez internacional menos importante que en los años 70 y bancos transnacionales más reacios a prestar.
- b. El desarrollo de un mercado negro de divisas puede volverse un lugar importante de especulación.
- c. El desarrollo de mediaciones paralelas a las instituciones financieras, por ejemplo: dos empresas en situación de liquidez complementaria se ponen de acuerdo sin pasar por la banca.
- d. La subida del consumo (y almacenaje) en los sectores medios u otros, de ciertos bienes que guardan valor, dentro de un cuadro de expectativas inflacionistas.

Aunque los mecanismos difieran, en todos los casos tienen un impacto negativo sobre las disponibilidades financieras.

## 2. La función activa.

Se dice frecuentemente que la nacionalización de la banca favorece un proyecto nacional de desarrollo. Es verdad sobre todo porque el control del sistema financiero le da al

Estado la posibilidad de orientar los procesos de concentración y centralización de capitales.

La función activa conlleva dos grandes dominios: la orientación de créditos y la promoción de ciertas empresas y grupos.

a. La nacionalización de la banca simplifica la reorientación del crédito. Se puede así ligar más estrechamente los objetivos globales del desarrollo con los recursos financieros. Se puede esperar una mejor distribución geográfica de la actividad económica, un aumento del crédito agrícola, una amplia promoción de la pequeña industria.

b. La nacionalización de la banca permite, el fortalecimiento de los grupos financieros privados nacionales y de empresas del Estado.

El sistema financiero, no es solamente un mediador entre las empresas deficitarias y las empresas florecientes. Es también el moderador que permite realizar un proyecto industrial. Un sistema financiero fundado sobre especulación va en contra de la industrialización. Este es el caso de Colombia.

El principal problema de un banco estatal reside en la definición de sus relaciones a largo plazo con el sector industrial. A nivel político, esto implica alianzas (o conflic-

tos) con el sector industrial privado. En el plan económico se plantea el problema de desarrollo de grupos financieros estatales o mixtos (la articulación entre el capital bancario y el capital industrial), que son la forma moderna de concentración de capitales.

Los grupos financieros son el instrumento de defensa de un proyecto de desarrollo nacional y ellos permiten al mismo tiempo un mejor equilibrio a nivel internacional y con el capital extranjero implantado en el país. Sólo los grupos financieros tienen un poder de negociación equivalente a aquel de una sucursal de una empresa transnacional. Pocos países desarrollados han percibido tanto como Francia esta posibilidad, después de la Segunda Guerra Mundial. En esencia esa es también la estrategia japonesa y alemana de los últimos 30 años.

Este poder deriva de una fuerte concentración de la capacidad financiera, que permite desarrollar una estrategia de expansión global, una reorganización de recursos internos y una mejor utilización de recursos externos al grupo.

A partir de este poder de grupo, se puede desarrollar a medio y largo plazo una capacidad tecnológica capaz de realizar un cambio cualitativo a nivel nacional.

También el Fondo de Garantías redujo a un centavo por acción

130

el valor nominal por acción para Pronta S.A. y Granfinanciera S.A. y además la recapitulizó en 4.140 millones y 5.000 millones de pesos, respectivamente, y antes de cerrarse esta edición, el Fondo considera la situación de Comercial Grancolombiana, la que de todas maneras va a tener un trato similar a las otras.

Finalmente, el Expresidente de la Comisión de Valores, Juan Camilo Restrepo Salazar, al retirarse del cargo informó que el gobierno prepara una capitalización adicional e ineludible del Banco de Colombia por cigras que oscilan entre 30 y 35 mil millones de pesos, esto para cubrir las pérdidas registradas por la filial del Banco de Colombia en Panamá, sin embargo, esta operación, contraria a las demás no va a implicar una emisión primaria de dinero, pues se efectuará a través de un papel valor o documento que representa el valor de esa pérdida que acumula la filial del Banco de Panamá.

Ahora se espera que la nueva administración del Banco bajo la presidencia de Guillermo Villaveces Medina, ejecute las políticas de recuperación y logre los objetivos de la misma nacionalización, que según el gobierno son los de recuperar las condiciones para que el capital privado retome el manejo del Banco, así como de las demás compañías financieras del Grupo, nacionalizadas.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El fenómeno de las nacionalizaciones cobró nuevo auge en la década de los 80 con el advenimiento al poder del socialismo francés, la crisis financiera mexicana de 1982, y el uso de la figura se hace en Colombia por un gobierno conservador recién llegado, a fin de conjurar malos manejos en el sector financiero propiciado por la laxitud de los funcionarios de control, y por el crecimiento desmesurado de un sector que aprovechó la ovidez de los inversionistas en la captación de dineros luego aplicado en forma ilícita y fraudulenta.

Las circunstancias anotadas ponen de manifiesto la diversidad de fasetas que puedan presentar un fenómeno, resultado de la interacción de múltiples factores, y que obedece a diferentes propósitos según las condiciones históricas del entorno donde se presentan. Así, pues, se pueden identificar como determinantes de nacionalizaciones, variables de naturaleza estrictamente económica, cuando se pretende incrementar, riqueza; de carácter ideológico que envuelven el concepto de propiedad, su naturaleza y fines, manifiestan-

do una visión particular del mundo y de la sociedad; políticas, que materializan el nivel ideológico a través de las fuerzas que actúan en la sociedad; administrativas, que inciden en la estructura del aparato estatal y en su eficiencia mediante el traspaso de actividades privadas a los entes públicos.

Estos tipos de variables interactúan tanto en el plano interior como dentro del sistema de relaciones internacionales, situándose dentro de un marco jurídico, sea nacional o internacional, al cual se sujetará el tipo de nacionalización en mayor o en menor medida según se adecúe a la correlación de fuerzas entre las partes afectadas por el fenómeno. Como se vió, se trató de un objeto de estudio sumamente complejo, cuya comprensión exige aproximación multidisciplinaria que abarque sus diferentes matices.

Dentro de los muchos peligros que el país afronta, el de las nacionalizaciones bancarias es uno de los más agudos y salientes. Es cierto que en manos de la empresa privada se quebraron muchos bancos e instituciones financieras. Pero lo es también que ello se debió, fundamentalmente, a la ineptitud con que el Estado manejó el negocio financiero en los últimos años. Porque banca libre no quiere decir banca sin control, sino al contrario, rígidamente intervenida por organismos eficientes y capaces. Hoy nadie discute que un sistema de competencia interbancaria no tiene

justificación sino dentro del contexto de una banca central que conduzca eficazmente la política monetaria y de una Superintendencia Bancaria que dotada de todos los elementos tecnológicos indispensables, gobernada con los más altos criterios de profesionalismo y conocimiento de la materia, se encaucen los negocios financieros en el sentido del interés general y del bienestar de la comunidad. Banca privada e intervención eficaz, he ahí los dos postulados básicos de un sistema financiero productivo, equilibrado y sólido. Y he ahí, a la par, la condición sine qua non de un sistema de empresa libre y de un régimen personalista y democrático, es decir, resguardado de lo que Jean Francois Revel calificó como el gran mal de nuestro tiempo, la tentación totalitaria.

## BIBLIOGRAFIA

BRANO, Salvador Oswaldo. Diccionario Económico. Editora Plaza & Janes.

CRITERIO ECONOMICO. Revista No. 39 octubre 18 de 1982.

ECONOMIA COLOMBIANA, Revista de la Contraloría General de la República Nos. 160-161 agosto-septiembre de 1984.

-----Revista de la Contraloría General de la República No. 162 de 1984.

-----Revista de la Contraloría General de la República No. 183 de 1986.

-----Revista de la Contraloría General de la República No. 194 de junio 1986.

-----Revista de la Contraloría General de la República Nos. 177-178 enero y febrero de 1986.

ESTRATEGIA. Revista No. 68 julio de 1983.

FRANCO, HOLGUIN Jorge. Evolución de las Instituciones Financieras en Colombia. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. México Primera Edición.

GAVIRIA, CADAVID Fernando. Moneda, Banca y Teoría Monetaria Fondo de Promoción de la Cultura Banco Popular. Bogotá 1985. Tercera Edición.

NUEVA FRONTERA. Revista No. 568 febrero 3-9 de 1986.

PUELLO, CHAMIE Mario. Metodología de una Memoria de Grado, Universidad de Cartagena. Facultad de Economía. Cartagena año 1985.

SINTESIS ECONOMICA. Revista No. 490 diciembre 16 de 1985.

165

PRESUPUESTO

<u>Actividad</u>		Costo Total
1. Materiales		\$11.500.00
1.1. Papelería	3.000.00	
1.2. Fotocopia	2.000.00	
1.3. Compra de libros	5.000.00	
1.4. Empaste	1.500.00	
2. Mano de obra		
2.1. Pasada a Máquina	6.000.00	6.000.00
3. Gastos Generales		
3.1. Transporte	10.000.00	
3.2. Otros	6.000.00	
3.3. Imprevistos (20%)	3.000.000	<u>18.000.00</u>
Total costos de investigación		<u>\$35.500.00</u>

