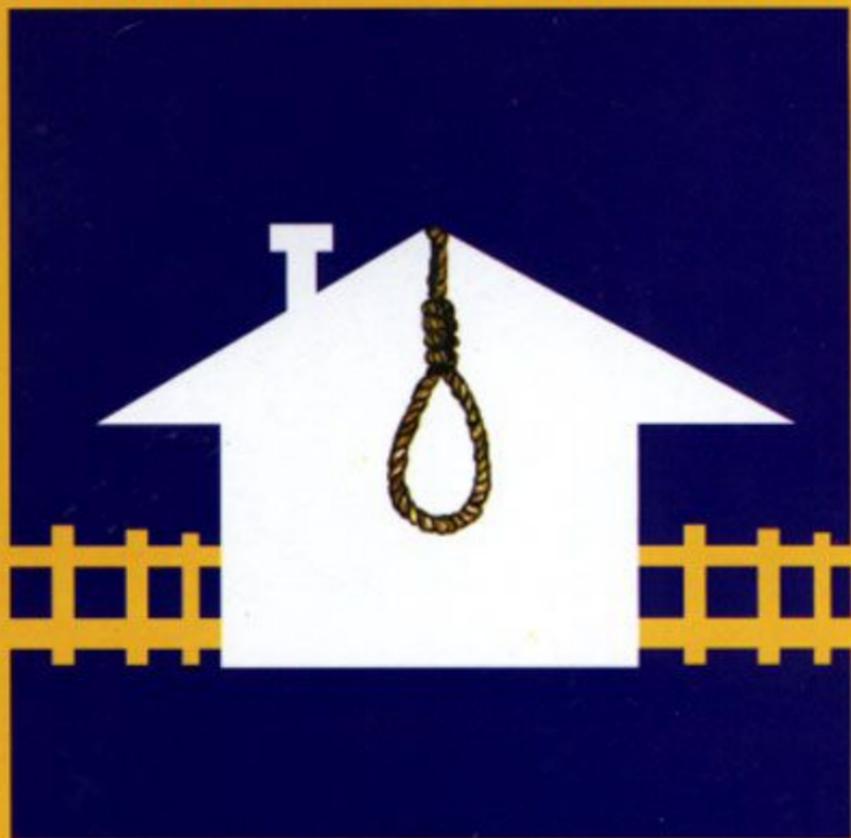


El Viacrucis del UPAC

LOS INQUILINOS DE LA IRA



Amylkar Acosta Medina

El Viacrucis del UPAC

LOS INQUILINOS DE LA IRA

Amylkar Acosta Medina

AGRADECIMIENTOS

La edición de la presente obra ha sido posible gracias a la oportuna y eficaz colaboración de la Corporación Universitaria IDEAS y su rector, el doctor Jairo Tapias, quien firmemente convencido de que la Universidad se debe vincular a la sociedad no ha escatimado esfuerzos para apoyar la labor de investigación que me permití emprender desde Madrid, España, en donde estuve adelantando estudios en el Instituto Ortega y Gasset, durante el año de 1.999.

La mayor parte del trabajo la llevé a cabo desde dicho Instituto y la parte final la hice aquí en Colombia al fragor de los debates en el Congreso de la República, pretendiendo con ello que el tratamiento del tema sea algo más que simples elucubraciones de laboratorio y que, por el contrario, sus tesis, análisis y propuestas se inscriban en la realidad de nuestra vida cotidiana y contribuyan a hacer de nuestra patria una nación próspera, igualitaria y en paz, en el tercer milenio.

EL AUTOR

Prólogo

Por un tercer milenio con más justicia social

Por José Fernando Castro Caycedo. Defensor del Pueblo

Los colombianos llegamos al crepúsculo de este siglo en medio de una profunda crisis social, caracterizada por la pobreza, la guerra, la injusticia, la intolerancia, la polarización política, la corrupción ... , pero a la vez por la esperanza de un futuro mejor, por el anhelo de lograr un país más sano, más educado, con techo, más próspero, más feliz. Esta aparente contradicción es la misma que ha acompañado a Colombia a lo largo de este Siglo :XX, marcado por la Guerra de los Mil días, la violencia política, el Frente Nacional, la guerrilla y, más recientemente, el narcotráfico, el terrorismo, la estigmatización a nivel internacional y la ingobernabilidad , pero también por permanentes intentos de reconciliación, de periódicas reformas a la Constitución y de incansables esfuerzos de cada colombiano por labrarse una vida más digna y un mejor futuro, que es lo que Gabo llama «una arrasadora determinación de ascenso personal».

Pero este fin de siglo trajo una nueva crisis, la económica, de la que nos habíamos librado durante más de 60 años de crecimiento constante del Producto Interno Bruto (PIB), desempeño que fue uno de los mejores en términos regionales y que se caracterizó por no tener tasas decrecientes, como sí le ocurrió al resto de los países del orbe. Por décadas la economía colombiana gozó de un prestigio sin igual, debido al manejo ortodoxo dado a la macroeconomía, y a que el país estuvo libre de populismo económico, lo que evitó choques por políticas fiscales desmedidas. Crecimiento económico general, industrialización y urbanización fueron los rasgos más importantes del desarrollo económico colombiano durante más de 45 años de esta centuria. Algo admirable.

Sin embargo, a finales de este siglo pocas economías se encuentran tan desprestigiadas como la colombiana. ¿Las razones? Múltiples: Una profunda recesión iniciada en 1997 y que se prolongará por lo menos hasta el 2001, años en los que el crecimiento estará por debajo de 0%; un desempleo urbano del 20.1 % que, sumado al subempleo y al empleo informal, puede superar el 50%, afectando a más de 2.5 millones de colombianos; como producto de lo anterior y de una fuerte crisis del sector agropecuario, las familias se han enfrentado a un proceso de empobrecimiento progresivo y generalizado, deteriorando su calidad de vida; y una expresión de esta realidad es la constante pérdida de poder adquisitivo del peso frente al dólar, que no es otra cosa que el reconocimiento económico de que cada día Colombia vale menos, producto del deterioro económico y social. Es que la devaluación es la aceptación de la pauperización de los colombianos, cuyos ingresos cada vez tienen menos capacidad de compra, tanto en el país como en el exterior. Otros reflejos del desmoronamiento económico del país son el déficit fiscal agregado, que fácilmente puede sobrepasar el 3,5% del PIB, y una crisis del sector financiero de inimaginables proporciones, cuyas pérdidas en 1.999 superarán el billón de pesos y que para sanearlo serán necesarios recursos que podrían ir de \$3,5 billones a \$10 billones.

Por este sombrío panorama, el gobierno optó por recurrir al Fondo Monetario Internacional (FMI), cuyo apoyo tradicionalmente ha estado condicionado a la aplicación de recetas de corte neoliberal (más impuestos, menos gasto público, menos inversión social, menos subsidios, más flexibilización laboral y reforma pensional, disminuyendo los beneficios de los jubilados), con nefastos resultados en términos de equidad en la distribución del ingreso y la riqueza. La crisis es de tal tamaño, que de alguna manera el país ha terminado por perder soberanía económica y se ha resignado a poner en práctica las duras recetas sociales que ha trazado este organismo multilateral de crédito, con las cuales se corre el riesgo de profundizar el deterioro social del país, con la consecuente menor calidad de vida de la población.

Es curioso ver cómo en medio de esta crisis económica de fin de siglo se ha endiosado el equilibrio fiscal, atribuyéndole poderes capaces de solucionar todos los males. En contraposición, se ha satanizado el gasto público. Esta manera de ver la economía ha traído como consecuencia una obsesión por reducir el déficit, que no ha dado resultados positivos. Ante esta realidad, bien podría pensarse en optar por el camino de hacer inversión pública focalizada en aquellos sectores generadores de empleo y de desarrollo. Así se reactivaría la economía y, a la postre, mejorarían los ingresos fiscales. ¿Por qué no ensayar fórmulas creativas para salir de esta crisis en lugar de recurrir a una ortodoxia que no opera en escenarios tan poco comunes como el colombiano? Sin inversión pública será muy difícil lograr una efectiva reactivación económica.

Por cuenta de la férrea creencia de que el déficit fiscal es el padre de todos los males, el país ya perdió la cuenta de las reformas tributarias aprobadas en esta década. Todas ellas fiscalistas, por supuesto, y con un claro mandato: más impuestos. Lo peor es que se anuncia otra reforma para el año 2000, en la que se dejará permanente el impuesto a las transacciones financieras ó 2 por mil, que se creó de manera temporal para ayudar a salvar a la banca y luego para contribuir a la reconstrucción del Eje Cafetero, destruido por el terremoto de comienzos de 1999. En esta reforma también se propone reducir el IVA -actualmente en el 16% - a cambio de ampliar la base a prácticamente todos los bienes que se transan en la economía. Este tipo de iniciativas, además de que profundizan la recesión y logran el efecto contrario al buscado, es decir aumentar los ingresos para el fisco, son altamente regresivas, pues el «2x1.000» y el IVA son gravámenes que pagan por igual ricos y pobres, cuando compran un par de zapatos o cobran su quincena. Es más justo, aunque tampoco deseable, recurrir a impuestos directos, como el de renta, que pagan quienes más ganan.

De esta crisis la peor librada ha sido la clase media, porque sobre sus hombros han recaído tanto las consecuencias de la crisis como el peso del ajuste. Esta clase media es la que tenido que soportar las elevadas tasas de interés de la década de los 90, de las cuales se han beneficiado los grandes inversionistas y especuladores. Ella también ha tenido que pagar el desempleo, porque los planes para generar trabajo se han limitado a programas para la mano de obra no calificada. Ella también ha tenido que pagar, en términos de más impuestos, el precio de un fallido ajuste fiscal, que se ha ido más por la vía de recortar la inversión pública que los gastos de funcionamiento. Esta clase media se ha empobrecido y corre el riesgo de

seguirlo haciendo, por cuenta del mandato de los organismos multilaterales de crédito, cuya vocación es financiera y no social.

Al fin y al cabo, dicen los neoliberales, los pobres nunca han tenido nada y, por tanto, no tienen mucho qué perder. Esta dura realidad no tiene por qué seguir así. El reto está en «soñar» formas que nos permitan salir de la pobreza.

A los que sí les ha mejorado la vida es a los grandes capitalistas, que se han enriquecido todavía más con esta crisis, porque los grandes negocios de los últimos años han sido la especulación financiera, tanto en dólares como en pesos.

La prueba más contundente de cómo la clase media es la que más ha sufrido con este deterioro económico de los 90, es la crisis del Upac, recogida con lujo de detalles por el senador Amylkar Acosta en este libro «El Viacrucis del Upac, los inquilinos de la ira».

La expropiación por cuenta del Upac

El sistema de Unidad de Poder Adquisitivo Constante (Upac) se creó como solución a dos problemas evidentes a principios de la década de los años setenta: abundancia de mano de obra no calificada sin empleo alguno y un pronunciado déficit habitacional en Colombia. El gobierno de entonces encontró en la construcción la llave para resolver ambos problemas, prefiriéndola por encima de una política de desarrollo industrial. Para impulsar la edificación de viviendas hacía falta un mecanismo de financiación a largo plazo, máxime que no existían mecanismos que incentivaran el ahorro. Allí nació el Upac. A pesar de que desde sus inicios, en 1973, el sistema estuvo acompañado de una inflación relativamente alta -de dos dígitos-, tan sólo comenzó a tener serios tropiezos en 1992, cuando se produjo la desregulación financiera, y a las corporaciones de ahorro y vivienda (CAV) les aparecieron competidores, en la banca, que ofrecían remuneraciones interesantes por los depósitos recibidos, perdiendo de esta manera el beneficio de ser la mejor alternativa para el ahorro. Así las cosas, la apertura no sólo afectó al sector real de la economía -lo que explica buena parte de la crisis económica de los 90- sino también al sector financiero. Para mantener vigentes las CA V en el mercado y hacerlas más competitivas, y ante claras dificultades de fondeo, el Banco de la República modificó la fórmula para calcular la corrección monetaria, dándoles en ella más peso a las tasas de interés que al índice de precios al consumidor, afectando gravemente a los deudores, a quienes se les modificaron las condiciones iniciales del crédito. En este momento comenzó la etapa más difícil para los deudores del sistema Upac.

Hasta 1.992 el sistema operó más o menos bien, pero a partir de ese año se dieron factores que a todas luces hacían inviable un mecanismo financiero de esta clase: captación de dinero a corto plazo para prestar a quince años, elevación de las tasas de interés, aumento de la inflación, crecimiento desmesurado del margen de intermediación del sistema financiero y un ciclo recesivo prolongado. Ante este panorama, la crisis de los deudores era inminente y así sucedió. Debido a las elevadas tasas de interés que ha tenido el país en los últimos años, el sistema Upac fue por decirlo de alguna manera el medio de «confiscación» para miles de familias de clase media que vieron perder su único patrimonio, la vivienda, por cuenta de unos créditos pactados a corrección monetaria más entre 12 y 17 puntos, que en

algunos casos se tradujeron en intereses del 45% efectivo anual, algo absurdo cuando los bienes inmuebles registraron una desvalorización general, producto de la fuerte recesión. Esto explica por qué en los primeros meses de 1.999, los activos improductivos de la banca (cartera vencida, bienes recibidos en dación de pago y cuentas por cobrar) crecieron \$2 billones. Esto tampoco es sano para las entidades crediticias, porque terminaron convertidos en propietarios de unos bienes que les demandan cuantiosos recursos por impuestos, mantenimiento, servicios públicos y costos financieros, lo que terminó por agravar los síntomas de deterioro del sistema financiero.

La crisis económica y las elevadas tasas de interés, sumadas a la crisis del Upac, llevó a que en los años de 1.998 y 1.999 numerosas familias se enfrentaran a la dura realidad de que el valor de la vivienda es inferior al saldo del crédito, a pesar de haber pagado una cuota inicial y de llevar hasta cinco años cancelando elevadas cuotas. De manera que no resulta exagerado afirmar que por esta vía se «expropió» el patrimonio único del colombiano promedio. Y después de coyunturas como estas, la confianza de la gente en la banca disminuye, porque nadie está seguro de que en el día de mañana no vuelva a pasar algo similar. Esto explica, en parte, la escasez de solicitudes de crédito para vivienda registrado en los dos últimos años de esta década, pues numerosas familias están limitando al máximo sus posibilidades de acceso a techo propio, prefiriendo el arrendamiento.

Todo este panorama llevó a la postración al sector de la construcción, al que tradicionalmente se ha atribuido el poder de tener la llave que abre la puerta de la recuperación económica. Esta actividad decayó, según el DANE, 18% en 1.998 y algo similar en 1.999. Esta situación genera especial inquietud en momentos en que Colombia tiene un déficit habitacional que puede llevar, según cálculos de Camacol, hasta 1,5 millones de unidades, en tanto que en el país únicamente se están produciendo 100.000 unidades por año. Y más grave aún resulta el hecho de que la mayor concentración de este déficit está en la vivienda de interés social. Ante la falta de oferta formal de soluciones de vivienda para las familias de escasos recursos, surgen los barrios piratas e informales, como alternativa para estas familias, al punto de que hoy el 55% de los barrios de Bogotá son subnormales.

A construir una verdadera política de vivienda

¿Qué hacer? Es urgente promover reformas estructurales tendientes a solucionar problemas relacionados con la vivienda. Como la Corte Constitucional ordenó acabar el Upac, es prioritario estimular mecanismos de financiamiento que garanticen que quienes accedan a una solución habitacional puedan terminar de pagarla sin mayores contratiempos.

También se debe pensar en que para los estratos 1, 2 y 3 exista un crédito subsidiado, ya que en la actualidad sólo hay subvenciones para la cuota inicial, pero no para el crédito, que se pacta a tasas de mercado, lo cual hace prácticamente imposible que una familia de escasos recursos pueda terminar de pagar su vivienda. ¿Por qué no?

Se debe abrir la posibilidad de que haya libertad para que las entidades financieras abran portafolios que permitan, por ejemplo, pactar créditos hipotecarios a 30 años o a cinco años, dependiendo de las necesidades y posibilidades de cada familia.

Uno de los problemas que el Estado colombiano debe entrar a regular es el relacionado con el margen de intermediación (diferencia entre las tasas de interés a las que se capta frente a las que se presta), que con más de 10 puntos es una de las más altas del mundo, lo cual se traduce en aumento del costo del crédito para quien compra una vivienda.

En lo referente a la vivienda de interés social, es necesario eliminar o reducir los impuestos, tasas y contribuciones, toda vez que cuando una familia compra una VIS, el 25% del costo corresponde a estos rubros, de manera que el subsidio otorgado por el gobierno es inferior a lo que las personas están pagando por impuestos.

Ahora bien, un sistema de financiación de vivienda a largo plazo funciona si hay una baja tasa de interés, estabilidad en el sistema financiero, inflación baja y estímulos a los ahorradores. Si uno de estos supuestos no se da, en la práctica será muy difícil que haya crédito hipotecario. En otras palabras, se requiere una sana política económica. Aquí es imprescindible recalcar la necesidad de que haya un control político y constitucional al Banco de la República.

Dado que los artículos 51 y 373 de la Carta Política de 1.991 señalan la obligación del Estado de fijar sistemas adecuados de financiación a largo plazo, y con el fin de hacer efectivo el derecho a una vivienda digna, es recomendable la adopción de estímulos al mercado de capitales, que hagan posible el desarrollo de mecanismos como la titularización hipotecaria, sobre el entendido de que los fondos de pensiones pueden jugar un papel importante a la hora de financiar la vivienda, toda vez que captan a largo plazo.

Repensar el modelo económico

El entorno económico de la Colombia del fin de siglo hace necesario reflexionar sobre el modelo de desarrollo adoptado durante la década de los 90. Quienes defendieron la apertura y la estrategia neoliberal para el país argumentaron que si bien en los últimos 45 años esta nación creció en forma permanente, desde la década pasada se hizo evidente que debía cambiarse la política basada en la protección, porque estimulaba la presencia de bajos niveles de ahorro e inversión y, por tanto, estancaba el nivel de vida de los colombianos. También argumentaban que con el «pobre» crecimiento de los años 80, habrían sido necesarios 40 años, a partir de 1994, para alcanzar un ingreso per capita de sólo US\$3.000. También argumentaban que el éxito de las economías del este asiático y de Chile nos mostró que no podíamos seguir apegados a políticas y conceptos que nos mantenían sumidos en el atraso.

Luego de varios años de puesta en marcha de la apertura, son claras algunas enseñanzas sobre las posibilidades y los factores de crecimiento. Hoyes claro que la creencia según la cual la sola libertad de mercado lleva al crecimiento, es falsa. La evidencia empírica nos muestra que luego de un tiempo, los efectos dinámicos

de la apertura actúan en contra de la actividad productiva y a la larga conducen a un crecimiento del PIB inferior a su promedio histórico. También ha quedado desvirtuada la tesis de que la competencia internacional llevaría a mayor productividad, lo cual no ha sido posible, toda vez que la globalización no necesariamente conlleva aumento de la capitalización ni mayor avance tecnológico. Lo que sí ha traído la apertura es un menor crecimiento del valor agregado y una caída del empleo y del ingreso, porque el ingreso per capita cada vez está más lejos de los US\$3.000.

Por eso es necesario buscar un modelo de desarrollo que se adapte a las necesidades de Colombia, y que tenga en cuenta factores como el estímulo al ahorro, la industrialización, la producción del campo y la ampliación del sector exportador. Todo esto en busca de aumentos de productividad y, por ese camino, de mayores ingresos y de empleo.

El modelo neoliberal está llamado a perpetuar la brecha entre pobres y ricos, a acabar con la clase media, a desocupar el campo, a engrosar los cordones de miseria de las ciudades y a impedir la paz. Si en verdad Colombia quiere la reconciliación, ésta deberá comenzar por la igualdad de oportunidades, por el empleo, por hacer efectivo el derecho a una vida digna y por facilitar el acceso a un techo. Sin esto, el único que prolongará a lo largo del tercer milenio es la existencia de -nuevamente como dice Gabo- dos países a la vez: uno en el papel y otro en la realidad.

Sin duda, reitero, los colombianos queremos un mejor país para nuestros hijos, más justo, más saludable, más educado, menos pobre, con más trabajo, con vivienda, más próspero y, en fin, en paz.

Por esta transición en crisis hacia el año 2000 es que cobra especial pertinencia esta obra «El Viacrucis del Upac, Los Inquilinos de la Ira», en la que el senador Arnylkar Acosta Medina describe una realidad que da ira, pero que invita a cambiar, para que entremos al tercer milenio con más justicia social.

INTRODUCCION

La Unidad de poder adquisitivo constante - UPAC fue creada en 1.972 con el propósito de captar ahorros y canalizarlos hacia el sector de la construcción, enmarcado en el Plan de Desarrollo de Misael Pastrana Borrero, denominado «Las Cuatro Estrategias», dentro de las cuales, la principal era la de la Construcción, que se consideraba como el sector líder, jalonador del resto de la economía, sobre todo como gran demandador de empleo no calificado. La motivación principal no era la de proporcionar vivienda digna, ni mucho menos de interés social a los colombianos; estos conceptos aparecen posteriormente, sobre todo a partir de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1.991, en la que se establece como principio fundamental que «Colombia es un Estado social de derecho.» Antes del UPAC, los colombianos tenían varias formas de adquirir vivienda: mediante las urbanizaciones que construía y financiaba el Instituto de Crédito Territorial, posteriormente convertido en el Inurbe, los créditos del Fondo Nacional de Ahorro, así como a través de los planes del Banco Central Hipotecario, éste último financiaba vivienda de clase media y alta; en tanto que el ICT (Inurbe) financiaba viviendas de interés social. La otra forma de construir vivienda era mediante el autofinanciamiento que, en el caso de los sectores populares, generalmente combinaba el mecanismo de autoconstrucción, a partir de la adquisición de un lote, con o sin servicios, en el que se iba adelantando la construcción en forma progresiva.

Con base en los créditos respaldados con hipotecas de primer grado sobre el inmueble financiado, comenzó una orgía de endeudamiento en UPAC por parte de los sectores de las clases alta y media que, después, por vía de imitación, se extendió a las clases populares; en fin, todos ellos se embarcaron en la ilusión de la casa propia, con base en los siguientes condiciones y presupuestos:

- a) Una cuota inicial del 30% del valor inmueble que después se redujo al 20%, acompañado de las denominadas cuotas supermínimas; pero que encarecían el monto total de la deuda.
- b) El saldo del 70% para pagarlo en 15 años.
- c) Las cuotas de amortización inicialmente comenzaban bajas y ni siquiera cubrían el valor de los intereses corrientes por lo que la diferencia entre la cuota y el valor de éstos, valorada en pesos, se le adicionaba al saldo de la deuda, después de haberla convertido en UPAC. Los intereses, entonces, se calculaban sobre el saldo de la deuda que crecía diariamente al ritmo de la inflación, sumados los intereses que no solo se capitalizaban, sino que igualmente se indexaban al convertirlos en UPAC.
- d) El único consuelo que existía para los deudores era la presunción de que sus ingresos crecían más que la cuota mensual y que la valorización del inmueble superaba el servicio de la deuda. Pero aquí se escondía una falacia, ya que, si bien este análisis es válido en un proyecto de inversión, la vivienda, en estricto rigor, es

un bien de consumo, de tal manera que la presunta valorización solo tiene sentido en el momento en que el bien se vende y, mientras ello no ocurra, dicha valorización, en lugar de beneficiarlo, lo perjudica, ya que, con ello, se sube la base de liquidación para el pago de todos los impuestos y contribuciones, incluyendo el de Renta y Complementarios.

e) Este panorama, de por sí desfavorable para los deudores, fue agravado, cumpliéndose la conocida sentencia pesimista de que todo es susceptible de empeorar y fue así como en el año de 1.995 la Junta Directiva del Banco de la República, mediante la Resolución No. 18 de junio 30, puso a variar la corrección monetaria con base en una mezcla explosiva del IPC + el DTF que produjo un crecimiento desmesurado en las cuotas y en los saldos, haciendo con ello impagables las cuotas y trayendo consigo el incremento de la cartera morosa de las corporaciones de ahorro y vivienda y, ante la insolvencia de los deudores, la expropiación del bien por parte de estas entidades que, con la mayor frialdad, solo se los recibían por el 70% de su valor comercial, ya de por sí, deprimidos por la actual crisis del sector de la construcción.

La situación de insolvencia de los deudores tocó a las puertas de las propias corporaciones y el sistema hizo crisis, dejando el actual panorama de desolación, similar a una escena de postguerra, con una cartera hipertrofiada de difícil cobro, unos bienes inmuebles que no pueden ni vender ni arrendar y el sector de la construcción virtualmente paralizado. Solo ha aparecido una luz, con el afortunado pronunciamiento de la Corte Constitucional que, a través de tres sentencias ajustadas a derecho que, en este caso favorecen a los débiles, ha dejado en claro lo siguiente:

1. El sistema de capitalizar los intereses que utilizaba el sistema UPAC ha sido declarado inexecutable.
2. Al Congreso de la República se le dio un plazo hasta el 20 de junio del año 2.000 para expedir una ley marco para el financiamiento de vivienda, la cual alcanzó a ser aprobada en sesión extraordinaria del 17 de diciembre de 1.999 y ha sido sancionada con el No. 546.
3. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna y el Estado fijará las condiciones para hacer efectivo este derecho.
4. Todos los créditos se deben reliquidar a partir del 30 de junio de 1.995 y, cuando fuere el caso proceder a la devolución de los dineros que fueron cobrados en forma ilegal.

Pero el sistema diabólico de financiamiento que durante cinco lustros le proporcionó pingües ganancias al sistema financiero y que, hoy en día está en crisis, no se entiende en su magnitud, sino se lo ubica dentro del contexto de lo que ha sido el manejo de la economía, sobre todo en la última década, cuando en el país, los denominados «Chicago Boys» y los «Yuppies» comenzaron a fungir como protagonistas, se tomaron por asalto, sin que nadie los eligiera ni les confiriera mandato alguno, las posiciones del Estado e impusieron con su credo neo liberal la famosa apertura unilateral y, pretendiendo ser más papistas que el Papa, fueron más allá de las exigencias del Banco Mundial, abriendo de par en par nuestro

mercado a importaciones de todo tipo, desde las más inútiles bisuterías hasta los más típicos productos de nuestra tierra como el fríjol, el maíz, la yuca y el arroz. Hoy en día el panorama no puede ser peor: un sector agropecuario en ruinas, un proceso de desindustrialización vergonzoso, un desempleo superior al 20% y un crecimiento negativo del PIB del -6%, a lo cual se ha llegado gracias al nuevo Dios de los neoliberales, el mercado, que después de dos siglos de sepultado Adam Smith decidieron redes cubrirlo y erigirlo como panacea para todos los males de la economía. Pero la realidad es bien distinta, lo que ha sucedido en los países subdesarrollados como Colombia, es todo lo contrario: retroceso científico y tecnológico, aumento de las desigualdades sociales, los pobres cada vez son más pobres y los ricos cada vez ganan y concentran más su riqueza, avivando con ello los conflictos sociales del País.

Por ello, el presente libro aborda el tema del UPAC desde diversos ángulos y variables como El Cambio Exterior, manejado a través de la Banda Cambiaría, el problema general de la especulación y las tasas de interés y la reciente crisis financiera que, valga anotar, no ha sido la primera de las dos últimas décadas, así como los estruendosos fracasos del actual gobierno en su frustrada Emergencia Económica de 1998 que no logró los propósitos que se anunciaron en su exposición de motivos y, por último, se trata lo relacionado con el papel jugado por la Corte Constitucional que, encargada de la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, ha puesto las cosas en orden, declarando inexecutable varias normas que el Gobierno pretendía imponer en forma arbitraria, arbitrariedad que hoy tiene en vilo hasta la propia ley del Plan de Desarrollo para el período 1998 - 2002.

Al cierre de la presente edición, se logró aprobar la ley de financiamiento de la vivienda, cuyo texto incluimos como anexo, ley que, indudablemente, consideramos como un avance importante en relación con el proyecto inicial del Gobierno, pero que no resuelve totalmente el problema de la satisfacción del derecho de tener vivienda digna de todos los colombianos, ya que ello depende principalmente del ingreso y con un desempleo superior al 20% y una economía en recesión, es difícil que se puedan aprovechar cabalmente los alivios que da la ley por parte de los deudores morosos que el Gobierno pensaba dejaba por fuera, con el pretexto de no fomentar "la cultura del no pago"; pero como bien lo escuchó el País en el debate televisado que nos permitimos adelantar en el Senado de la República en diciembre de 1999, lo último que hace una persona es atrasarse en sus cuotas de vivienda y cuando llega a esta situación es porque ya vendió el carro, ya sacó a los hijos de la universidad y, en fin, ya ha reducido sus gastos básicos al mínimo, desmejorando, con ello, la de por sí, deteriorada calidad de vida de los colombianos.

1. EL CAMBIO EXTERIOR

Esta, es una de las inconsistencias del neoliberalismo: mientras se alardea de que las fuerzas del mercado son las que deben contribuir a la formación de los precios, en libre concurrencia, sin interferencia alguna, de parte del Estado, no ocurre lo mismo respecto al precio del dinero, porque, allí sí desconfían del mercado. Pero, ante la disyuntiva, de que sea, entonces, el Estado, quien lo regule, optan por darse una entidad independiente y "neutral". Y así, decisiones esenciales en el ámbito económico y por consiguiente político, se sustraen de la órbita de competencia de las instituciones democráticamente elegidas, poniendo de manifiesto, el profundo desdén por ellas, que subyace en el discurso neoliberal. Este es, sin atenuantes, uno de los nuevos paradigmas de la economía y se impone por doquier. También Colombia, entró por esa senda.

La Asamblea Nacional Constituyente, en 1991, le atribuyó 'ji a la Junta directiva del Banco de la República, el manejo de la política tanto monetaria, como cambiaria y le fijó, como función objetivo, la preservación del poder adquisitivo de la moneda, en coordinación con el Gobierno, pero, ten todo caso, gozando, para el efecto, de un fuero autónomo. A raíz, de unos fallos recientes de las altas Cortes, se ha suscitado una polémica al respecto y se alude a un '!;supuesto choque de trenes, por colisión de competencias, entre las entre las ramas del poder público. Le increpaba Rudolf Hommes, Exministro de Hacienda, a la Corte Constitucional, insolentemente "¿Cómo se llega a una situación en la sociedad, en la que un grupo de personas, que no han sido elegidas, ni tienen méritos especiales, tiene el poder para crear un descalabro, como el que aquí se describe y no hay manera de pararlos? También, hay que preguntarse, si ésta es una situación deseable o tolerable, o, si es necesario actuar, para cambiarla ... ". Allí se asoman las orejas de lobo, del talante autocrático que caracteriza a los exégetas del neoliberalismo. Acaso, insinúa Hommes desacatar los fallos de las Cortes o acaso cercena de sus facultades, hasta emascularlas y convertirlas en eunucos ornamentales de una seudodemocracia? Carlos Caballero Argáez, deplora el que "otra vez, los magistrados han interferido en el manejo de la política económica, complicándolo aún más, sintiéndose los verdaderos representantes del pueblo y desconociendo, no solamente la realidad del mundo económico moderno, sino también la voluntad del constituyente de 1991 y del Congreso"², mientras Jorge Humberto Botero, presidente de Asobancaria, concluye que "la politización que está viviendo el tribunal, ha desprestigiado el control constitucional en Colombia" al tiempo que urge a las autoridades "a adoptar un modelo que limite ese super poder que hoy tienen los magistrados y que amenaza el normal curso de la economía nacional"³. Explicable la actitud de uno y otro, alebrestados como están por el fallo de la Corte, que les tumbó las gabelas con las que el gobierno quiso premiar los malos pasos, en los que andaba el sector financiero; están, entonces, invocando los intereses de la "economía nacional", pero en verdad, están abogando en causa propia. Siempre es preferible acudir a oráculos mas altos, que los de su propio duelo. A propósito de

los basiliscos españoles que salieron a la palestra a controvertir un fallo de la Corte, porque no lo compartían, así editorializaba el diario más leído de Madrid: "No hay método más socorrido, para descalificar una sentencia judicial, que tildarla de política ... es irresponsable afirmar, sin pruebas fehacientes, que los magistrados de uno u otro tribunal, se han guiado por causas extrajurídicas. Las discrepancias sobre las conclusiones, no legitiman la sospecha acerca de las motivaciones". Por su parte, el columnista del diario El país, acotaba: "Las relaciones entre opinión pública y justicia, son muy complicadas. A menudo la justicia tiene razones que la ciudadanía no entiende y la ciudadanía plantea exigencias que la justicia no puede atender. En el primero de los casos, las sentencias pueden ser piedra de escándalo". Hay que partir de la premisa, de que Colombia es un estado de derecho, y no una anomia república bananera, en donde las providencias de los jueces priman sobre las opiniones de los ciudadanos, por respetables o encopetados que estos sean. Al fin y al cabo, se trata de la máxima instancia jurisdiccional, a quien el constituyente encomendó la guarda e interpretación de la constitución nacional. El poeta - ensayista nicaragüense, Pablo Antonio Cuadra, afirmó, elocuentemente, que "la democracia es el único procedimiento, para que los errores no se institucionalicen". La autonomía de la Junta Directiva del Banco de la República (que tampoco es elegida, Doctor Hommes), no puede entenderse como si constituyera una rueda suelta, en el engranaje de la política económica, la cual se debe orientar, desde 1991, acordes con los lineamientos y metas que establezca el Plan de Desarrollo de cada Gobierno. Ello, me llevó a proponer, en 1996, una enmienda a la constitución nacional, para que, sin perjuicio de la autonomía del Banco de la República, ella discurren en concordancia con la política económica del Gobierno.

Me apabullaron, por haber propuesto semejante herejía, pues la opinión pública colombiana, que es tan casquivana, en su comportamiento mercurial, en ese preciso momento, defendía la intangibilidad de la constitución de 1991, considerada una obra perfecta y, por aquellas calendas, se macartizaba, a todo el que osara proponer reformas a la misma y era macartizado con el rótulo de "revanchista" o "contrareformista".

En ocasiones, como se adelantó en decirlo Pascal, hace tres siglos, a la opinión pública, es peor seguirla, que ignorarla. Parece mentiras, que se tratara de la misma constitución, que ahora están dispuestos, los mismos gesticuladores, a ponerle en bandeja a Don Manuel, con todo su articulado, incluida la fe de erratas. Pero, causa aún más perplejidad, ver al mismísimo Ministro de Hacienda, ortodoxo como el que más, defendiendo en el Congreso, a través de un artículo de la frustránea reforma política, una modificación del régimen del Banco de la República, propugnando por la necesaria coherencia que debe garantizarse, entre la política económica del Gobierno y las decisiones de la Junta directiva del Banco de la República. Mientras El tiempo, glosaba la iniciativa en mención, de la siguiente manera: " ... No nos parece mal, que el Congreso defina mejor los elementos de la coordinación, para que tenga más asidero y más los pies sobre la tierra. Según la propuesta de reforma, además de tener la meta de reducir la inflación, debe perseguir otros objetivos, tales como el empleo y el crecimiento de la producción. Imperceptiblemente, ha ido haciendo carrera el mito, de que la garantía del éxito de la gestión del banco central, está en su autonomía, a través de un silogismo, según el cual, de la pérdida de la misma, se sigue su fracaso. Pero, nada más alejado de la realidad. Como lo afirman dos expertos en el tema" ... una

mayor independencia formal, no constituye condición suficiente ni necesaria, para una menor inflación. Por ejemplo, en adición a un banco central independiente, Alemania cuenta con una cultura adversa a la inflación. El Banco central de la India no es independiente y, no obstante, la inflación es baja" • Además, lo dejó dicho Milton Friedman, nobel de economía y mentor del neo liberalismo, parodiando a Clausewitz, que "la política monetaria, era un asunto demasiado serio, para dejarlo, exclusivamente, en manos de los bancos centrales! Pero, la Junta Directiva del Banco de la República, después de sus fiascos, se parece más a aquel brillante escritor y orador Carlista, Vásquez De Mella, que podía aceptar "estar en el error, pero, eso sí, firme".

Otro aspecto a resaltar, es que se reclama autonomía para decidir, pero, eso sí, sin asumir responsabilidades por sus desaciertos, como si fueran infalibles. En ese contexto, los Bancos centrales, son políticamente irresponsables, en el sentido más estricto de la expresión. "La ley exige, que el Banco central, establezca una meta de inflación para cada año, la cual debe ser menor que la del año anterior. No existen, sin embargo, disposiciones en relación con sanciones, en caso que no se cumpla con estos objetivos. De esta forma, el marco conceptual, del Banco central colombiano, está más en línea con el enfoque del 'banquero central conservador', más que, con el del ' agente principal', que penaliza a los bancos centrales que no cumplen con sus metas".

Recordemos, que la responsabilidad política fue inventada por los Anglosajones, como fórmula, para evitar que la única alternativa al poder, fuera el cadalso. Se aplicaba a los gobernantes y su efecto consistía, en dejar de serios. En un fallo de gran trascendencia, la Corte constitucional dejó claramente establecido, que el Banco de la República, deberá ocuparse no única y exclusivamente de la inflación, sino que, además debe hacerlo, de otras metas de la política macroeconómica, tales como el crecimiento económico, el empleo y los salarios, aunque El Tiempo en su editorial, se desgarró las vestiduras, alegando que " se desconoce, de esta manera, la importancia de una baja inflación, como propulsora del mejoramiento social y se continúa en la línea del populismo jurídico Además va en contra vía del mundo entero, en cuyo ámbito se ha encontrado, que la independencia de los Bancos centrales es garantía de estabilidad económica y que ésta última, es condición necesaria, para que las economías crezcan y los problemas sociales se vayan superando. Aclarando, que es gerundio.

Sería interesante saber cuál ha sido el mejoramiento social, que le ha significado a los colombianos la espectacular caída del IPC, a consecuencia de la recesión, mas no del atinado desempeño de la Junta directiva del Banco de la República. Como dijo Dartagnan: "Es preferible, que haya haya gente trabajando y que pueda comprar bienes, con aumento del 18%, a que no haya nadie trabajando y, por lo tanto" no se puedan consumir bienes, con inflación de 10%"⁹. Ahora bien, si bien en Alemania, el Bundesbank, tiene como único objetivo "preservar el valor de la moneda; en Estados Unidos, por el contrario, la Reserva Federal debe buscar tanto "la maximización del empleo", como la "estabilidad de los precios". Sin embargo, no es evidente, que el Banco central alemán sea más independiente o más eficaz en el control de la inflación, que su contraparte norteamericana. En ello, coincide el analista, Javier Fernández Rivas, quien opina que "en una coyuntura como la actual, el Emisor no se debe concentrar, exclusivamente en la inflación; sino, como en

Estados Unidos, buscar el balance óptimo, entre la reducción de ésta y la maximización del empleo"

El pronunciamiento de la Corte constitucional se produjo, al tramitar una demanda, contra el artículo 2 , de la Ley 31 de 1992, que limitaba la atención del Banco de la República, al mantenimiento del poder adquisitivo de la moneda, es decir, mantener a raya los brotes inflacionarios. Esta providencia, es de muchísima trascendencia, habida consideración de que fue la obstinada actitud de la Junta del Banco de la República, la que propició el desplome de la economía, pues el Banco, obcecado en su afán de cumplir, esta vez, la meta de inflación, que le había sido tan esquiva en los 6 años anteriores, prefirió ahorcar la economía, disparando las tasas de interés a niveles estrambóticos, con los cuales se les torció el cuello a las posibilidades de la reactivación económica, apenas en ciernes. Por esto, afirma Álvaro Montenegro: "El desempleo actual, es culpa de la recesión y la recesión es culpa de la política monetaria contraccionista y la política monetaria contraccionista es culpa de pensar, que el Único mandato del Banco de la República, es eliminar la inflación a toda costa. Afortunadamente, la Corte, en reciente fallo, ha dicho que 'también debe considerar el desempleo (especialmente, el que pueda causar con sus políticas), el crecimiento económico, el desarrollo y hasta el medio ambiente' .

Con el fallo de la Corte, el Banco de la República, puede perder el miedo de expandir la cantidad de dinero en circulación. Posiblemente se detenga el descenso en la inflación y hasta se eleve un poco, pero este será el precio de empezar la reactivación. Como dijo el Presidente de Bavaria, es preferible tener gente con empleo y comprando, aunque la inflación sea de 18%, que tener gente sin empleo, que no compra, pero con inflación dell0% ... No más restricción monetaria es la que necesitamos". Son tan importantes los fallos de la Corte, al sentar jurisprudencia, que la Constitución de los Estados Unidos, en donde está la estatua de la libertad, que su constitución consta de sus 21 artículos, más las sentencias de la alta Corte!

La estabilidad económica no puede ser un fin, en sí misma, sino únicamente el marco en el cual, han de alcanzarse las otras metas macroeconómicas. En un momento dado, los distintos fines del Estado, pueden entrar en conflicto y se precisa, entonces, compatibilizarlos, compaginando una mezcla apropiada de políticas, que, en la medida de lo posible, puedan llegar a armonizar a unos y otros. Pero, de cualquier manera, al momento de establecer prioridades, tiene que privilegiarse el pleno empleo y la equidad, tal como lo manda la carta, imbuida, como lo está, de un hondo contenido social. Lo peor que le puede pasar al país, es quedar a merced de la omnímoda voluntad de una junta, que nadie pueda rondar, sin un efectivo y eficaz control político, por cuenta de una tecnocracia, que presume de neutral e inmune a influencias políticas, como si ello fuese posible. No podemos perder de vista, que la ideología más perversa es la que se escuda, modosamente, tras la mampara del tecnicismo y la neutralidad.

2. CERRADOS A LA BANDA

En enero de 1994, el Banco de la República, estableció un sistema de bandas cambiarias, abandonando la ya inveterada gradualidad (crawling peg), de la devaluación gota a gota, vigente desde 1967, regulada, a través del Decreto 444, de ese mismo año, abolido por la Ley 9ª del 91, de desregulación. "Este sistema, permite, a través de la flexibilidad limitada del tipo de cambio, recuperar el control monetario. Tiene dos características: es un sistema de flotación sucia, ya que el banco central interviene en el mercado dentro de la banda, preanunciando la política cambiaria", ya que al establecerse el techo y el piso de la banda, así como su inclinación, consistentes con las metas de inflación, definidas por el Banco Emisor, de tal suerte, que el tipo de cambio fluctuara al interior de dicho corredor. Con ello, se pretendía anclar la inflación. Cuando la tasa de cambio se pega al techo (efecto murciélago), el Banco se obliga a vender divisas, en respuesta a las corridas contra el peso; en cambio, cuando se pega al piso, interviene para comprarlas. Naturalmente, en uno u otro caso, se afecta la tasa de interés del mercado ya sea por una política monetaria restrictiva, para superar el stress del mercado cambiario o laxa, en el caso contrario.

Alternativamente, otros países, recurren a este sistema de bandas, el fijo, el de flotación de la moneda o el dudoso experimento argentino de la paridad con el dólar. Esta nueva política, indujo una nueva oleada revaluacionista, aparejada con unas tasas de interés por las nubes y con una pavorosa restricción de medios de pagos, que, a su vez, repercutió en la restricción de los créditos, comprometiendo la estabilidad misma del sistema financiero.

La Junta directiva del Banco de la República, le apostó a la estabilidad cambiaria y el país perdió. Frente a las enormes presiones especulativas, en junio de 1998, en buena medida, obedeciendo a un rezago cambiario que superaba el 15%, la Junta se plantó en sus trece y se mantuvo impertérrito, en su punto de que "por encima de cualquier consideración, está la estabilidad cambiaria del país. La Junta no va a mover la banda cambiaria, así las tasas de interés lleguen al 150%". Uno de los gurúes de la economía, venerado por los neoliberales, dejó en claro que "la política monetaria no fue la más acertada el año pasado, ya que el manejo fue exageradamente restrictivo, lo que produjo elevadas tasas de interés, hecho que agudizó la recesión. A pesar de todo lo que diga el Banco de la República, considero que la moneda está sobrevaluada en un 20% ... Tener tasas de cambio fijas, es muy arriesgado. Los países que atan su tasa de cambio, le están enviando un mensaje al mercado, en el sentido de que están dispuestos a vender todas sus reservas y a tirar la economía por la borda, para defender su moneda nacional". La restricción monetaria dispuesta por el Banco de la República, para defender la banda, trajo como consecuencia, que los agregados monetarios se mantuvieron por debajo de los pisos de los corredores, pues las ventas de reservas, por parte del Banco de la República, le succionaron al sistema \$3 billones.

Las reservas pasaron de US\$9.000 MM en Junio de 1998 a US\$8.600 en septiembre del mismo año. El Emisor subió sus tasas de interés interbancaria, hasta en un 90%. Lógicamente, los bancos trasladaron ese mayor costo a sus clientes. Afirma Paul Krugman: "Elevar las tasas de interés y persuadir a los inversionistas extranjeros, para que no huyan con sus capitales y, por lo tanto, limitar la depreciación de la

moneda local...implica aceptar el costo de la recesión y olvidarse de la política macroeconómica". Los gremios económicos, al sentir los rigores del encarecimiento de los créditos, demandaron rectificaciones por parte de las autoridades monetarias. Hernando José Gómez, Presidente de CAMA COL, planteaba la necesidad de que "el gobierno y el Banco de la República, tomen una acción mucho más decidida, respecto a la tasa de interés. La tasa de interés del 35%, a que el gobierno, viene colocando los TES, es una tasa extremadamente elevada y si el gobierno mantiene esa tendencia, se impide que la tasa de interés de la economía, se reduzcan, al ritmo que todos necesitamos (Ver cuadro No.2). Ante el anuncio del Ministro de Hacienda, Juan Camilo Restrepo, de una intervención administrativa, para bajar las tasas de interés "a sombrerazos", ello le causó escozor, no solo a los bancos, si no también al Banco de la República. La medida de intervención de tasas de interés, está contemplada en el literal e del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, que regula las funciones del Banco de la República.

Como antecedente, recordemos, que primero fue la administración Betancur, la que echó mano de tan extrema medida; después, la administración Barco, la de Gaviria y, por último, la de Samper, harían otro tanto. A ello le salió al paso Salomón Kalmanovitz, miembro de la Junta del Banco: "Es contraproducente la intervención administrativa de las tasas. Segmenta el mercado y obliga a los agentes a tomar medidas para tener los intereses que ellos creen convenientes y nos las que diga el Gobierno o el Emisor"¹⁵. Se quiso, entonces influir sobre el mercado, inyectándole mayor liquidez. Fueron varias las medidas que se tomaron en este sentido, entre ellas, la reducción de los encajes, la remuneración de éstos, la compra de TES en manos de los Market Markers privados (pues hacerlo con entidades públicas, era una manera velada de financiación adicional al gasto público), manejos de REPOS (acuerdos de repagos respaldados por TES o por cartera) y, lo más importante, darle liquidez ilimitada a las entidades financieras, a una tasa máxima del 37%, en el propósito de poner freno a la especulación con las tasas de interés. Pero, quién podía garantizar que esa mayor liquidez no se emplearía en seguir especulando con dólares? Porque los empresarios siguieron reclamándole al gobierno, que "la liquidez que le ha inyectado el banco de la República a la economía, apenas parece ser suficiente, para evitar el 'ahorcamiento financiero'. Todo indica, que no es suficiente lo que se ha hecho" ¹⁶. La frialdad e indiferencia frente a cuanto acontece por fuera de su torre de marfil, ha llevado a muchos colombianos a preguntarse si la Junta Directiva del Banco de la República tiene alma! A pesar de todas sus cabriolas y, después de quemar mas de US\$400 MM, en el empeinado afán de mantener la caña, la Junta Directiva del Banco de la República, termina por ceder a la presión de los especuladores, entre los que descollaban los bancos, con dinero dulce proporcionado a bajo costo (al 30%, para ellos colocarlo al 50%) por el propio Banco de la República; quienes llegaron al extremo de desencajarse, para participar de la feria. El Ministro le da una dura reprimenda a los bancos, por estar pescando en río revuelto, a lo cual responde airado, con dos piedras en la mano, el presidente del gremio: " Ante las acusaciones de especulación del Ministro de Hacienda y las amenazas de sanciones por la superintendencia bancaria pedí, en público, que restringieran la libertad cambiaria y castigaran a los banqueros que hubiesen infringido las normas vigentes. En privado, se me dijo, que me olvidara del tema. Las baladronadas del Ministro poco sirvieron y los banqueros volvieron a las andadas.

Después de repetir, hasta la saciedad, que no modificaría la banda y que disponía de suficientes reservas para respaldarla y "si se mueve, se pierde credibilidad y se genera desconfianza en el mercado. Después, ante cualquier problema se tendría que hacer lo mismo", el Banco de la República tuvo que dar su brazo a torcer y el 2 de septiembre, determinó ampliar la banda. Alberto Calderón Zuleta, le había recordado al Banco las afujías de la crisis de México, que arrancó con US\$30.000 millones de reservas, pero, cuando reventó completamente, apenas se tenían provisiones, por US\$2.000 millones. En efecto, el tope mínimo que debía regir para el 3 de septiembre de 1998, que era de \$1.255.32, con el ajuste pasó a \$1.368.30 por dólar; el máximo, que debía estar en \$1.444.29, pasó a \$1.574.28 por dólar. En la práctica, con esta decisión la devaluación prevista para 1998, que era del 14%, salta al 23%. En solo dos días, el mercado absorbió esa devaluación, sin que cediera la presión sobre la cotización del dólar, que seguía pegada al techo, con el agravante de que el efecto zamba del Brasil, había traído, más nerviosismo e incertidumbre al mercado financiero y los fondos de inversión, cuyos portafolios básicamente cuentan con inversiones de corto plazo, casi siempre especulativos, no tardaron en liquidar muchas de sus inversiones, en fuga de los países emergentes, que habían visto aumentar sus riesgos y ellos, siempre se comportan como las golondrinas, que a la menor ventisca, levantan vuelo y se van. Cardozo, prometía en vano, que, de ninguna manera, permitiría la devaluación del real; por su parte, otro de nuestros vecinos, Ecuador, luchaba, como Prometeo Encadenado, para evitar una devaluación de su moneda. Uno y otro país, que habían optado por el sistema de la banda cambiaria, fracasaron en su empeño de defenderla y, también ellos, como Colombia, pagaron un alto precio por su obcecación. Entonces, el tan temido efecto dominó, se desencadenó.

El Ministro de Hacienda, Juan Camilo Restrepo, se había apresurado a tranquilizar al mercado, luego de haber modificado la banda, faltando a su promesa de no hacerlo, en los primeros días de septiembre. "La tasa de cambio se desplazará dentro del nuevo corredor cambiario y el Banco de la República intervendrá con determinación rotunda, para mantener las cotizaciones al interior de la banda". Como a Bush, cuando le prometió a los Norteamericanos que no subiría los impuestos, pidiéndoles que leyeran sus labios, a Juan Camilo lo pillaron los colombianos en la mentira mas pronto de lo pensado. Armando Montenegro, Presidente de ANIF, presintiendo lo peor, se hacía esta reflexión: " los agentes económicos se preguntan: si se modificó una vez el tope de la banda, pese a que, reiteradamente, las autoridades cambiarias, dijeron que la defenderían a cualquier costo, por qué descartar ahora, la posibilidad de que lo hagan una segunda vez". y Montenegro tenía la razón, el 27 de junio, después de quemar más de US\$300 MM de las reservas, para defender la franja cambiaria, lo cual supuso, sustraerle, aproximadamente \$500 mil millones de pesos al mercado, la modificó nuevamente en un 9%, ampliándola de 14 a 20 puntos, desplazándola y reduciéndole la pendiente de 13 a 10. Ahora, los escépticos se volvieron incrédulos, pues veían en la Junta del Banco de la República, al pastorcito mentiroso de la fábula. Ahora, las expectativas de ajuste cambiario, se hicieron mayores. Las expectativas, aunque hay quienes la subestiman, son más importantes de lo que se cree. Si la imaginación, como solía decir Carlos Lleras Restrepo, es la loca de la casa, la expectativa es la loca de la calle. "Teoremas, curvas de rendimiento, líneas de avance y retroceso, son instrumentos valiosos, pero, al final de cuentas, el mercado sube o baja, dependiendo de las impredecibles e incuantificables emociones

humanas ... Muchos de los mercados mundiales son ahora libres y están sintiendo, por primera vez, el poder de la voluntad popular. Nadie sabe con precisión, cómo reaccionarán los tres mil millones de inversionistas, que hay en el planeta En el corto plazo, las emociones de los inversionistas, oscilarán siempre, entre la ansiedad y la confianza, con viajes esporádicos hasta los extremos, del miedo o de la euforia".

Un interesantísimo ensayo de Ramón Febrero 19 , catedrático de economía aplicada de la Universidad Complutense de Madrid, es muy ilustrativo, del peso de las expectativas racionales, en oposición a las expectativas adaptativas. Destaca él cómo, Tinbergen, primero (1952) y Lucas, después (1976), aplicando al ámbito de la política económica, de las ideas y esquemas de "La teoría general del interés y el dinero" de Keynes (1936), padre de la macroeconomía, demolieron uno de los pilares básicos, de la teoría tradicional de la política económica: la ineficiencia informacional. Sobre ésta, su piedra angular, descansaba la formulación de un modelo, en extremo racional y conductista, de causalidad y determinismo económico. En él, el presente podía influir sobre el futuro, mas no éste, en aquel. Esto es, se descartaba de plano, que el futuro esperado por los distintos agentes económicos, ejercieran influencia sobre sus decisiones en el presente. En este orden de ideas, la política económica se interpretaba, como un juego del gobierno contra las fuerzas ciegas y pasivas del mercado. De ello se seguía, una concepción ingenieril de la política económica y en la que se le atribuía a los gobiernos una inmensa capacidad de manipulación de las variables, de un sofisticado modelo econométrico. Para ellos, de la interacción, dinámica, entre el comportamiento de las autoridades económicas y el comportamiento de los agentes privados, surgía una nueva concepción de la política económica.

"La concepción de la política económica, como un juego dinámico entre agentes racionales, dio origen a la aparición de un fenómeno desconocido de la teoría tradicional de la política económica. Se trataba, de la denominada inconsistencia intertemporal o inconsistencia dinámica de las políticas óptimas ... La explicación de este fenómeno, reside en los cambios que los gobiernos pueden causar en el futuro estado de la economía, a través de las promesas o anuncios de políticas futuras, cuando los agentes miran hacia el futuro racionalmente. En la medida que el gobierno logre, que los agentes incorporen a sus restricciones presupuestarias la información contenida en las promesas efectuadas, de políticas futuras, el primero habrá conseguido inducir a los segundos a cambiar HOY sus reglas de decisión y, con ello, a alterar el estado FUTURO de la economía" y concluye el autor: "Obsérvese, asimismo, que el mecanismo descrito, de influencia de las autoridades sobre el comportamiento privado, vía anuncios y expectativas, solo será operativo, si los agentes confían en las promesas de las autoridades. Detrás del problema de la inconsistencia intertemporal de las políticas óptimas, se oculta, por tanto, un factor al que siempre se le había reconocido su importancia como condicionante de los efectos y del diseño de la política económica, pero, que sólo muy recientemente ha recibido un tratamiento formal en la teoría de la política económica: la credibilidad de las políticas económicas ". Opina Santiago Montenegro, que "la banda cambiaria, es como la persona que es infiel. Cuando lo es una vez, ya nadie, después, le apuesta a su fidelidad". Mientras el Banco de la República se gastó US\$2.000 millones, defendiendo la banda, no logra atemperar la subida del dólar y éste se disparó (overshooting). La bola de nieve crece y, ahora, no solamente son

los operadores los que pujan al alza, sino que hasta en las calles la demanda de dólares es incontenible. El que tiene liquidez para comprar dólares, 10 está haciendo, para anticipar giros y cubrirse, anticipadamente, frente a la eventualidad de una nueva ola alcista.

Las casas matrices de los bancos y las empresas extranjeras con intereses en Colombia, recibieron, desde mediados de junio, la indicación de adquirir dólares en el mercado local, hasta la concurrencia del monto de sus inversiones en el país, para ponerse a salvo de sorpresas desagradables. Mientras tanto, se negociaron US\$885.9MM, en las técnicamente llamadas transacciones Forwards peso/dólar y ya, para junio de este año, sobrepasaban los US\$1.000MM. Del mismo modo, de acuerdo a cifras del propio Banco de la República, a junio de este año" había aprobado US\$345MM a nacionales, que han solicitado licencia para prepagar obligaciones en el exterior. Lo que no se explica Michael Gavin, de la firma Warburg Dillon, vistas así las cosas, es "para qué se gastaron los US\$285MM para defender la banda, el viernes y sábado"²¹, con la consiguiente reducción de la liquidez, que vuelve a presionar al alza las tasas de interés del mercado .. "Estamos asistiendo a un pulso, entre el mercado y el Emisor, que se mantendrá, hasta que las expectativas de devaluación dejen de ser generalizadas. Mientras esto sucede, la quema de reservas continuará, lo cual tenderá a presionar, aún más, las tasas de interés. A la postre, el Banco de la República no tendrá más que aceptar, finalmente, el dictamen del mercado" señala la firma comisionista Corredores Asociados. La histeria se apoderó del mercado. En tales circunstancias y después de todo lo acontecido, quién le cree al Dr. Miguel Urrutia, Gerente del Banco de la República, cuando afirma, sin pestañear que "El emisor va a defender la banda y lo dice con US\$8.300 MM. Algunos economistas teóricos dicen que la banda no es creíble, pero ellos no ponen la plata"²², para después, salir corriendo, apremiando al gobierno, para solicitarle un crédito de contingencia al Fondo monetario internacional de US\$3.000 MM, para defender la banda!. Este fue el anuncio que le hizo el Ministro de Hacienda al país: "La banda no se va a mover; precisamente el país acudió al F.M.I, para que no le quede duda a nadie, de que seguiremos adelante con este instrumento, indispensable para reducir los intereses"²³. Hoy, como ayer, alega, que el Banco ha tomado las medidas pertinentes, para disminuir la tasa interés, destacando entre ellas la disminución de encajes y suministro de liquidez, que ya han mostrado su ineficacia en el pasado y con las mismas consecuencias: una vez más, ante la baja de las tasas de interés y de una mayor liquidez, el tipo de cambio se mantiene al alza, por la presión especulativa. Por ello, el Senador Luis Guillermo Vélez, ha propuesto que, en lugar de los TES, el Emisor entregue esos recursos al sistema financiero, mediante la presentación de títulos, representados en créditos nuevos, para evitar que los utilicen para especular con el dólar.

" Para la Asociación bancaria, las dos modificaciones de la banda, en menos de un año, hacen pensar, que el mecanismo de la banda está desprestigiado. Por su parte, Javier Fernández Rivas, sostiene que la nueva banda, en el futuro, también será objeto de ataque y tendrá que ser modificada, nuevamente. Abundan, pues, las críticas al sistema .. de banda cambiaria, por considerarlo inocuo, a la hora de defender la estabilidad cambiaria. Después de semejante ,varapalo, pocos argumentos le han quedado al Banco de la República, para seguirla defendiendo. Les ha sucedido como al domador del circo; que, para él, lo más difícil, no es subirse al tigre, sino, después, cómo bajarse, sin que se lo devore. Mirma Leonardo

Villar, uno de los miembros de la Junta Directiva del Banco Emisor que "La banda ha sido particularmente útil para que la literatura llama over shooting, que es el ajuste de la tasa de cambio, más allá de lo justificado por los fundamentos económicos". Tercia otro miembro de la junta, Salomón Kalmanovitz, para defender las bondades de la banda: "Lo que hay detrás de la banda, son dos fundamentos macroeconómicos muy sólidos: el balance comercial del país, retornó a un nivel positivo, después de un desafuero' de 8 años y la inflación está en un dígito. El primero, informa que la demanda de divisas para pagar importaciones, se ha reducido dramáticamente (sic!). El segundo, que la devaluación real es tan alta (sic!), que se está dando un desplazamiento de la demanda, desde las importaciones hacia la producción nacional"²⁵. Salomón, además de monetarista irreductible, capaz de hacer las simulaciones más difíciles en sus abstrusos modelos, ahora nos resultó también sofista. Cuando no puedes convencer, confunde. Como el aprendiz de brujo, la Junta Directiva del Banco de la República, en berlinas, pasándose de listos, parodian a fígaro, exclamando: Ya que estos misterios se nos escapan, finjamos, entonces, que los organizamos! Por que quién no sabe, como lo analizaremos más adelante, que la inflación bajó por cuenta de la recesión, está sí propiciada por las medidas de la Junta y que la caída de las importaciones, no obedece a que se haya desplazado la demanda, hacia la producción nacional, que está de capa caída (con altos inventarios y más del 40% de su capacidad instalada ociosa), sino que al colapsar la industria, no está demandando insumos, ni maquinaria importada. De eso, se ufanan? Con razón, la mayor pasión del economista, no es cambiar el mundo, sino comprenderlo.

En América Latina, solo Colombia y Venezuela, son los miembros activos que le quedan al club pro - banda, después que Chile la abandonó, sin que se produjera el desbarajuste presentado por la Junta del Emisor, para mantenerse plantado en sus trece. Javier Díaz, Presidente de ANALDEX, planteó que "va a ser necesario soltar la banda, porque el instrumento ha perdido credibilidad". Ivor Paunovic, economista de la CEPAL, considera que "es urgente que se realice un debate serio sobre la posibilidad de eliminar, de una vez por todas, la banda cambiaria".

Lacey Gallgher, Directora de rating de la deuda Latinoamericana de Estándar & Poor's, dijo que "las bandas de control cambiario, son útiles, como ancla para las expectativas inflacionarias, ... pero, la inflación no es actualmente una amenaza para Colombia, ni hay razones para que se continúe manteniendo su actual régimen ... Dada la declinación de la inflación en Colombia, un régimen cambiario más flexible, conduciría a tasas de interés más alentadoras, para la expansión económica de ese país"²⁷. Arturo Porzecanski, economista jefe para las Américas del Banco Ing Barings, advirtió sobre la necesidad de desmontar la banda cambiaria. El economista culpa al corredor cambiario del reciente recrudescimiento de la recesión en Colombia. "El futuro de las bandas es negro y son una verdadera maldición", afirmó, para luego fustigar al Banco de la república, como al villano, "por haber mantenido la maldita banda cambiaria, por cuya defensa subió las tasas de interés a niveles estratosféricos, provocando el desastre en los sectores productivo y bancario ... La banda no ha traído beneficio alguno. La inflación no bajó por la banda, sino por la recesión y el déficit en cuenta corriente, el deterioro de la competitividad y los ciclos, no se evitaron por la banda, ocurrieron pese a ella"²⁸. La agencia calificadora de riesgo Duff & Phelps Credit Rating Co. afirmó, que el mantenimiento de la banda, está afectando, en forma grave, la posición

crediticia del país y sostuvo que debe ser eliminado, "entre más pronto elimine la banda el Banco central, será mejor", dijo Jaime Sanz, Vicepresidente del grupo y jefe de calificaciones soberanas de América Latina. La ampliación de la banda, dos veces en los últimos diez meses ha "agravado la actual crisis de confianza.

Sustituir la banda con un sistema de devaluación gradual controlada o una moneda flotante, tendría implicaciones positivas para el panorama crediticio a corto plazo de Colombia, ya que permitiría a las tasas de interés mantener una tendencia bajista y protegería las reservas cambiarias existentes ... Esto , acortaría la recesión actual y aliviaría la presión sobre las carteras de los créditos bancarios", agregó Sanz²⁹• Javier Fernández Rivas, manifestó, sardónicamente, que "una de las razones, por las que las bandas cambiarias se llaman así, es por que se cambian a cada rato. Una banda cambiaria es modificada varias veces, hasta la solución final, esto es, hasta su eliminación. El problema (de defender la banda), no radica en la capacidad para atender con reservas la demanda de dólares, hasta que el mercado se seque. El problema de fondo, es que todos sabemos que la economía se reventaría, si al Emisor, después de vender reservas, no restituye la liquidez al mercado y se inicia un proceso de alza en las tasas de interés, como en junio de 1998"³⁰. A lo que Salomón Kalmanovitz, riposta, con terquedad aragonesa, que "el sistema de bandas no ha sido malo para Colombia, pues le ha permitido sortear, mal que bien, la más profunda recesión de América Latina, después de la Gran depresión" .

Coinciden los distintos analistas, en que la banda cambiaria, es una abierta invitación a que los especuladores prueben su consistencia, presionándola. De este modo, en la medida en que el tipo de cambio se pega al techo, la posibilidad de sacarle ventaja, rompiéndola, es mayor. Ello explica, el comportamiento errático del mercado cambiario, con picos y valles, que más parece una montaña rusa, debido a que los mercados de activos y muy particularmente, el cambiario responden en gran medida al fenómeno conocido como efecto rebaño (herd behavior), en donde los agentes actúan desatentadamente. En esta puja, entre el Banco de la República y los particulares, el gobierno lleva las de perder, pues en el intento de evitar la ruptura de la banda, lo que hace es precipitarla, con todas sus consecuencias. Es fácil colegir, entonces, que es demasiado el costo de sostener la banda y muy exiguos sus beneficios. El jefe de la Misión del Fondo monetario internacional en Colombia, inquirido sobre el particular, se salió por la tangente, manifestando, que cualquier esquema cambiario es válido, si los "fundamentos" de la economía están ajustados, es decir, se encuentran en orden! y mata, Freisinger de Merrill Lynch , con esta afirmación contundente: "Si sobrevive la banda, será por accidente y no por estrategia, por que ellos (B de la R), no tienen la capacidad para defenderla.

Por tanto, lo principal NO es defender la banda, sino resolver los problemas fiscales, políticos y devolverles la confianza a los inversionistas".

En un sistema de banda cambiaria, como el que rige en Colombia, le ocurre a quienes la manejan, en este caso la Junta directiva del Banco de la República, como a quien trata de resolver un sistema de ecuaciones que tiene más variables que número de ecuaciones y por ello se torna insoluble. Se pretende, a través de la mezcla de distintas medidas de política económica, lograr un difícil equilibrio entre

las políticas en los frentes monetario, cambiario y fiscal. Tarde o temprano, dadas las restricciones impuestas por la rigidez de la banda cambiaria, el manejo de las tasas de interés o la tasa de cambio, se le escapa de las manos al gobierno, como el agua entre los dedos. No puede atender a los dos señores, a la vez.

3. ESPECULACIÓN Y TASAS DE INTERÉS.

Con las medidas del Banco de la República, el país se quedó con el pecado del estrangulamiento, sin contemplaciones, de la economía y sin la gracia, por que, a pesar de todos sus esfuerzos por evitarlo, una y otra vez, tuvo que modificar la banda. Eduardo Sarmiento, le hacía ver al gobierno que "la solución a los quebrantos, no está en cambiar la realidad, para adaptarla a las políticas, sino en cambiar las políticas, para adaptarlas a la realidad. Si las causas del déficit insostenible de la balanza de pagos y de la inestabilidad financiera y cambiaria, son las reformas de libre mercado, la prescripción no puede ser distinta, a la de sustituirlas por sistemas comerciales, financieros y cambiarios más regulados. Como alternativa al desorden especulativo, la devaluación imprevisible y las tasas de interés confiscatorias, adquieren carta de ciudadanía los aranceles, la devaluación regulada, la reglamentación financiera y el control de cambios³³; terapia ésta, prescrita por Krugman y Bhagwati, a los países asiáticos, para paliar su crisis, sin que lo puedan rotular de retardatario, pues son considerados entre los gurús mas reputados del neoliberalismo. Pero veamos al propio diablo, el mefistofélico, especulador de profesión, George Soros, lo que nos dice, con conocimiento de causa: "Los mercados son fascinante mente amorales, mientras que la sociedad necesita estructuras morales, una diferenciación entre el bien y el mal. Y, en la medida, que permitimos que los valores del mercado, se vuelvan todopoderosos, estamos minando la moral del resto de la sociedad". No quedaba duda, de que las elevadas tasas de interés, a ciencia y paciencia del Banco de la República, han obedecido al propósito de seguir atrayendo capitales especulativos, para enjugar de esta manera el abultado déficit de la balanza de pagos. Afirma María Mercedes Cuéllar, que "el alza de las tasas de interés, era un problema muy grave, pero lo fue mucho más el manejo de la liquidez por parte del Banco ... El mal manejo de la liquidez, provocó una ola de especulación, con una guerra de tasas de interés. Varias entidades estuvieron dispuestas a pagar intereses a lo que fuera, con tal de conseguir recursos ... Los recursos se los dieron a los bancos y éstos hicieron el gran negocio"³⁴ . En este clima especulativo, los bancos se exponían cada vez más, a tal extremo, que, en un momento dado, más del 70% de los recursos captados por el sistema bancario, tenían un promedio de exigibilidad de 14 días! Era dinero caliente, de gran volatilidad. La tasa de interés, que normalmente se ubicaba 10 puntos por encima de la tasa del tesoro de los Estados Unidos, era, ahora, 3 y hasta 3.5 veces. "No hay negocio lícito que resista las actuales tasas de interés", se lamentaba, el entonces presidente de ACOPI y ahora Ministro de desarrollo, Jaime Alberto Cabal.

Las tasas de interés alcanzaron su más alto nivel en noviembre de 1998, cuando la DTF se colocó por encima del 37% efectivo anual y las tasas de colocación llegaron al 48%, tres veces el nivel de la inflación! Así, se explica, que la participación de los intereses en el excedente de explotación, pasó de 30% a 50% y la del ahorro del 15 al 3%, de suerte que el aumento de una, está claramente explicado por la reducción de la otra (Ver Cuadro No. 1). Esta, es la prueba reina, por si faltara, de que las elevadas tasas de interés y el mayor endeudamiento, fueron las causas eficientes, del mayor deterioro del ahorro, tanto empresarial, como el total. Las empresas optaron por financiar sus inversiones, con endeudamiento interno y externo, en este último caso, alentados por las más bajas tasas de interés del crédito externo

(con tendencia a la baja de sus tipos de interés) y por la sobrevaluación del peso. Tasas de interés para créditos al 18%, en términos reales, la más alta, en las últimas tres décadas, colapsaron la actividad productiva del país. El Banco mundial, llegó a afirmar, que Colombia tenía el costo del dinero más alto del mundo. Armando Montenegro, afirmaba, "la industria y el comercio, ya comenzaron a mostrar síntomas de resentimiento, por el impacto del nivel al que llegó la tasa de interés real, la cual ascendió al 17% en las últimas semanas. Aunque los intereses deberán comenzar a bajar, ya la economía se resintió". Todavía, para febrero de 1.999, los intereses estaban 17 puntos por encima de la inflación, a pesar de los reiterados anuncios del Banco de la República, de más liquidez para el sistema financiero y de bajas sucesivas en la tasa interbancarias, que se quedaban en el camino, pues nunca llegaban al receptor del crédito, en algunos casos, por que los bancos, se adelantaban a recuperar sus exorbitantes márgenes de intermediación, que triplican a los del resto del mundo (Ver Cuadro No. 3). Eso sí, bajaban rápidamente las tasas de captación, mientras las de colocación seguían ancladas. Salomón Kalmanovitz, frente al reclamo de los agobiados deudores, solo atina a decir: "la intervención de las tasas puede ser nocivo y puede quebrar a algunos bancos que dependen de altos intereses"³⁵. La desmesura continuaba, a tal punto que los sobregiros llegaron a niveles del 65% (tasa equivalente al 48%) Y los de las tarjetas de crédito, así como los créditos de consumo, al 50% (tasas reales del 33!). Razón tendría Enrique Iglesias, Presidente del BID, cuando afirmó que "Si hay un país, que tiene espaldas anchas, para aguantar y salir de los problemas, ese es Colombia"³⁶. Plantearía, entonces, el gobierno un "pacto de caballeros", para bajar las tasas de interés por las buenas, gradualmente. La voz cantante del sector financiero, Luis Carlos Sarmiento Angulo, advertiría que "los intereses no bajarán de golpe ... bajarán en la medida que las condiciones económicas lo permitan ... Hay entidades, que, por su delicada situación, no se pueden dar el lujo de disminuir su margen de ganancia".

El analista de la firma Profesionales de bolsa se hizo eco de las declaraciones de Sarmiento, al señalar que "hay entidades que tienen unos costos de operación muy grandes, que les impiden bajar el margen de ganancia"³⁸. José Antonio Ocampo, ahora Director de la CEPAL, apuntaba que "obviamente, si no hay una reducción de las tasas de interés, va a ser muy difícil observar una recuperación"³⁹. Ahora, nos encontramos con la paradójica situación de que los bancos, no obstante la mayor liquidez, ésta carece de la capacidad para reactivar la economía. Aún, con tasas de interés cero, carecen de la capacidad para reanimar la economía y la creación de empleo. A este fenómeno lo denominó Keynes, la trampa de la liquidez, consistente en una circunstancia, en la que la política monetaria no surte el efecto deseado; agravada, en el caso colombiano, con la anomalía, de que los bancos prefieren llevar sus excesos de liquidez al Banco de la República, que les reconoce una tasa de interés del 16%, 7 puntos por encima de la inflación, con riesgo cero, en lugar de prestarlos al público. El señor Ministro de Hacienda, nos recordaba, recientemente, a Marklein, quien decía, que los bancos cuando está haciendo sol, le prestan las sombrillas a la gente; pero, cuando comienza a caer la lluvia, son muy expertos en recoger las sombrillas. "Ese problema, lo estamos viviendo. Desde noviembre para acá, se ha suministrado abundante liquidez a la economía, pero, ahora necesitamos que fluya a través del sistema financiero"⁴⁰ Así, aún cuando los intereses cayeron 20 puntos, los clientes no se han llegado a beneficiar, por que los bancos mantienen cerrados los créditos.

Claro está, que el mal ya estaba hecho. El efecto del encarecimiento de los créditos había sido arrasador, el cual, sumado a los efectos sobre la deuda externa de las empresas, se constituyeron en una tenaza, que dio al traste con un buen número de empresas en el país. Así, como es de difícil, recoger el agua derramada o volverle a poner las plumas a la gallina, era muy difícil reanimar una economía a la que no respondían sus signos vitales. Si hacemos un parangón entre los costos de financiamiento de las empresas nacionales con el de las extranjeras, salta a la vista el abismo entre unos y otros. Veamos. Mientras que la General Motors, Ford y Honda, en los últimos 20 años, sus desembolsos por concepto de pago de intereses han representado, entre 1.5% y 3.2% de las ventas y, en otros sectores, como el farmacéutico, compañías como Abott, Merck, Pfizer, Shering, Lilli, Bristol, Home products, Warner-Lambert y otras, este porcentaje no llega al 2%; en Colombia, la situación es bien distinta. Es muy fácil, dar con empresas en las cuales el fardo de las tasas de interés sobre las ventas, sobrepasa el 15% y últimamente, han llegado hasta el 25%. Es evidente, entonces, que las tasas de interés se han constituido en un pesado lastre para el crecimiento de las empresas. Lo anterior, se refleja en el P & G de las empresas. Fue así cómo las utilidades operacionales- resultado final obtenido por la actividad industrial- de las principales empresas en Colombia, crecieron 49%, durante los primeros 9 meses del año 1998, frente a igual período de 1997, las utilidades netas, decrecieron 58% (j), por cuenta de los costos financieros, así:

Utilidades operacionales: 1997 \$407.242 millones

1998 \$608.647 millones

Utilidades netas: 1997 \$421.660 millones

1998 \$175.373 millones

El 89% de las empresas, se vieron seriamente afectadas por esta circunstancia, entre ellas, ENKA de Colombia y Fabricato. y , más recientemente, se reportó que, de un análisis realizado a 256 sociedades matrices, deja como resultado, que al 31 de diciembre de 1998, obtuvieron utilidades operacionales por \$1.9 billones, que, al deducir los costos financieros, quedaron reducidos a una pérdida neta de \$79 millones". Dicho de otra manera, que las empresas están trabajando para los bancos; el capital productivo, puesto al servicio del capital financiero o especulativo, parasitario por excelencia. A esta plaga, se le vienen a sumar al sector empresarial, otras rémoras, que frenan su desarrollo. La ausencia de un verdadero mercado de acciones en Colombia; la baja formación interna de ahorro, a la cual ya nos referimos; la tendencia de las empresas a financiar sus ensanches, sobre endeudándose; mercado restringido y la concentración en exceso de la propiedad, lo cual se viene a constituir en su talón de Aquiles. Y por último, los costos de transacción, la inseguridad jurídica y los problemas de orden público, son barreras que se interponen en el camino de la reactivación de la economía nacional.

Ahora vuelven, nuevamente, los temores del alza de las tasas de interés, cuando la baja no ha alcanzado aún, a llegarle a los apesadumbrados deudores. Los anuncios

de Alan Greenspan, el Presidente de la reserva federal de los estados Unidos de una nueva alza en sus tipos de intereses, sumados a los factores internos ya mencionados, hacen que empiece a revertirse la tendencia a la baja, que se venía registrando a comienzos del año. De modo, que el sector financiero, como en la fábula de Esopo, mató la gallina de los huevos de oro (Ver Gráfica No. 1). La ambición rompe el saco y la banca, que había subido como palma, cayó como coco, pues con costos financieros tan altos, en medio de una economía vapuleada por la adversidad, ni el más optimista panglossiano le apostaría a una reactivación rápida, como la demanda clamorosamente el país. Esas altas tasas de interés hacen impagables las deudas, se deteriora la cartera de la banca y las corporaciones financieras, hasta que éstas, al final, terminan siendo víctimas de su propio invento crisis, a la que nos referiremos más adelante (Ver Gráfica No. 2). Estos fueron los daños colaterales de una política mal concebida y peor manejada por parte del gobierno y el Banco de la República, que se pretende ahora justificar, reclamando el éxito, de haberse aproximado, por primera vez, desde 1993, a la meta de inflación. Actúan como quien pesca con dinamita, que son más los estragos que provoca; para coger el fruto, habían tronchado la rama. La afirmación de Salomón Kalmanovitz, no puede ser más desconcertante: "De carambola, hemos obtenido la baja de la inflación". La verdad sea dicha, de no haber sido por el comportamiento favorable de los alimentos, los arriendos y el vestuario, así como la caída de la demanda interna, a consecuencia de la recesión, que contrarrestaron los efectos de la errada política del Banco, habríamos aterrizado en el peor de los mundos, al estancamiento con inflación (estanflación), dada la presión sobre los precios internos, que ejercía el aumento de la tasa de cambio y las altas tasas de interés. Este es el quid del asunto, sobre el cual se ha pretendido tender una cortina de humo (Wag the dog), similar al efecto me di ático que se pretendió lograr con la profusión de la noticia de que Colombia, tendría petróleo no ya hasta el 2005, como lo aseguraban todos los expertos, sino hasta el 2006. Cualquier desprevenido hubiera pensado, que se acababa de descubrir otro Cusiana; pero, para nuestra desilusión, la razón era otra, bien triste: las reservas son las mismas, solo que, como se esperaba que el crecimiento de la demanda en 1998 fuera del 5% y no creció ni el 1%, la recesión estaba prolongando en un año más nuestro autoabastecimiento, que de pronto puede ampliar mas su horizonte, después de conocer el mediocre '; desempeño de la economía en el año completo, así como ; del primer semestre de 1999. Por esto, entre otras razones, hay quienes se inclinan por que las metas de inflación sean multianuales, a efectos de que respondan más a una política sostenida de largo plazo y no a la coyuntura. Al cierre de junio, la inflación anual, registró un crecimiento de 8.96%, nivel que no se registraba hace 29 años.

El entonces Presidente de ACOPI, Jaime Alberto Cabal, comentó, que es lamentable, que el IPC se haya ubicado por debajo del 9%, por efecto de la recesión y el desempleo⁴². Entre tanto, Roberto Junguito, también miembro de la Junta Directiva del Banco de la República, habló excatódica, sentenciosamente y afirmó, sin ruborizarse que "la política monetaria, que orienta el banco de la República tiene y debe tener como objetivo principal, la baja de la inflación, cuyo resultado ha sido, a todas luces, satisfactorio"⁴³ ; con ello, asume como propia la postura de le fígaro: "ya que estos misterios se nos escapan, finjamos organizarlos". La respuesta, sarcástica, del Presidente de ANIF, en su informe trimestral, nos releva de hacer cualquier comentario: "La reducción definitiva de la inflación, es, tal vez, lo único

bueno que nos puede dejar, la peor inflación del siglo ... Este año será muy malo, tan malo, como 1931"⁴⁴.

Otra faceta de gran vulnerabilidad del sector externo de la economía, lo constituye la deuda externa, tanto la pública, como la privada. Uno de los problemas estructurales que afronta el país y que conspira contra la sustentabilidad de su crecimiento y desarrollo, es la baja formación interna de ahorro, tanto público como privado, que sustente la reproducción ampliada del aparato productivo. El consumismo desahogado, es una de las secuelas de la primera fase, la de su apogeo, de la apertura, imbuida de la hedonista filosofía de Epicuro: comamos y bebamos, que mañana moriremos. Durante ese boom, el consumo estaba creciendo en forma, más que proporcional, al crecimiento del PIB, lo cual era insostenible y por tanto había que ponerle freno. "En las dos décadas anteriores a la apertura, el ahorro privado estuvo en una cifra vecina al 14% del PIB. Para 1998, esa cifra se había deteriorado peligrosamente a cerca de la tercera parte. El deterioro, según las series disponibles, se inició en 1992"⁴⁵.

El ahorro privado bajó, raudamente, del 14.1 % en 1990, al 10.7% en 1993 y, finalmente, al 6.5% en 1998, el más bajo registrado, en los últimos 25 años. "El aumento de la inversión privada, coincidió con una disminución marcada del ahorro privado. Como consecuencia de ello, el superávit que venía registrando el sector privado, consistentemente, desde mediados de los años 70 y que ascendió un máximo del 4% del PIB en 1991, experimentó un vuelco, que se tradujo en un déficit sin precedentes, superior al 6% del PIB, en 1994. No existe un deterioro comparable del balance del sector privado en la historia económica de Colombia". Otra fuente de financiamiento del sector privado, distinta al ahorro, hubiera podido ser, a través del mercado de capitales, pero, lamentablemente, como ya lo dijimos, en Colombia no puede afirmarse que existe un verdadero mercado de capitales. En este sentido, las empresas son, más bien cerradas y poco se transan sus acciones en la bolsa, además de desestimarse la colocación de bonos. Por algo será, que la concentración accionaria en Colombia, es la mayor en el mundo; tres veces más que en Corea y Estados Unidos, superando, incluso, a México y Brasil. El 0.2 % de los accionistas, posee el 81 % de las acciones! "Este desequilibrio, se financió, con un crecimiento rápido de la inversión extranjera directa y del endeudamiento privado externo, facilitado, en este caso, por la reforma cambiaria de 1993"⁴⁶. Si, a lo anterior se añade el rezago cambiario del peso, el incentivo de las empresas, para optar por endeudarse en el exterior, en vez de capitalizarse, es grande; máxime, cuando la brecha entre las tasas de interés internas y las del mercado financiero externo, se amplía cada vez más, a favor de éste último. Así, se explica, el sensible incremento de la deuda del sector privado, que se disparó, al pasar del 9.5% del PIB en 1987, al 14.32% en 1997 y el monto de su deuda externa en 1998, US\$15.610 MM (16.7% del PIB), está casi a la par, con la del sector público, US\$18.111 (19.5% del PIB). Ya, para 1994, el coeficiente de endeudamiento privado externo, duplicaba con creces el de 1991 y superaba el nivel máximo anterior, que se había alcanzado a mediados de la década de los 80. En las últimas dos décadas, las obligaciones en el exterior de los particulares, se multiplicaron por siete veces. Esta penosa circunstancia, hace tremendamente vulnerable al sector industrial, a los brotes especulativos, a los vaivenes de las políticas cambiarias y a todas las contingencias de un mercado financiero globalizado y descontrolado, sobre el que no puede influir, pero al que tampoco puede rehuir. Un

solo ejemplo, sirve para persuadirnos de ello: Por cada peso, que se devalúa el dólar, la deuda privada se acrecienta en \$170 millones; cada diez puntos porcentuales de devaluación, le costarían al país \$5.882 MM más, por su deuda externa total, 4% del PIB. Dado que la devaluación hasta julio, era del 22.5%, el encarecimiento de los pasivos para los empresarios, es de \$5.5 billones! Naturalmente, el efecto sobre la deuda privada es mas demoledor, puesto que su deuda se contrae con tasas más altas, que las del sector público y, además, es de corto plazo. Asegura el experto Fernando Gaviria Cadavid, que, de acuerdo a sus cálculos econométricos, que, por cada punto porcentual de devaluación, se traduce en un aumento del desempleo, de 60 mil trabajadores. Lo que se temía, ocurrió, la extensión de la crisis, en seguidilla, uno tras otro, primero a Brasil y luego al Ecuador, han afectado y de qué manera a Colombia. Ello, sumado a lo que había ocurrido en el Sureste asiático y en Rusia, alteró la percepción de riesgo sobre las economías emergentes, incidiendo, no solo en la liquidación de inversiones de su portafolio en América latina, sino, lo que es más grave, encareciéndole el crédito externo. Es, como si a Colombia, le hubieran llegado todas las malas a la vez. A mediados de 1998, el país accedía a créditos en el exterior, a una tasa equivalente a los papeles del tesoro de los Estados Unidos con un spread⁴⁷ de dos o tres puntos; ya para octubre del mismo año, no le eran asequibles, por debajo de 10.7 puntos porcentuales, dicho, a cal y canto, Colombia, aún sin que se hubiera bajado la calificación de su deuda, había pasado de la condición de país seguro, a la de riesgo, por lo que los créditos, en adelante, se tornan más escasos y costosos. Las mayores tasas sobre su deuda externa, que tiene que pagar por su descalificación, de facto, le cuestan al país US\$1.200 MM al año, "un poco más del 1 % del PIB"⁴⁸. Por ello, el sector privado, empezó a tropezar con dificultades, para lograr la refinanciación de su deuda externa .

4. LA CRISIS FINANCIERA

El capitalismo contemporáneo, igual que el capitalismo decimonónico, sigue expuesto a sus crisis recurrentes, ya no por la saturación de la producción, sino por los flujos y reflujos del capital financiero, otrora irrelevante y ahora pivote de su desarrollo y evolución. Si en el pasado, el capital financiero estaba al servicio de la producción; en esta etapa, se han invertido los términos de esa relación dialéctica. Ese nuevo rol, de preeminencia e importancia del capital financiero está fundado, en la generalización de las premisas de la doctrina neoliberal, que lo sobrestima, atribuyéndole al mercado financiero un enorme e inapelable poder. "El hecho de que se perciba como omnipotente, es lo que lo hace omnipotente".

Hasta las grandes potencias, supeditan sus decisiones de política económica, a las señales dadas por el mercado financiero; aunque su percepción no se basa en la realidad económica, sino por consideraciones eminentemente políticas. Ahora, los ciclos, de auge-crisis-depresión-auge, han perdido su regularidad y, en cambio, ha ganado en duración la onda recesiva, con lo que su impacto es mayor. Ahora, que se ha vuelto un lugar común hablar de la globalización; resulta, que lo único, verdaderamente global son las crisis. "La internacionalización de las crisis, continuaría a lo largo del tiempo, hasta llegar a nuestros días. La globalización de hoy, no supone, por tanto, la quiebra de una tendencia, sino la aceleración de un proceso que se inició hace ya mucho tiempo, debida a una reducción, muy significativa, de los costes de transacción en el comercio y las finanzas internacionales"⁵⁰. El movimiento diario de los mercados de divisas, aumentó de un intervalo de US\$10 mil millones a US\$20 mil millones, en el decenio del 70, a US\$1.5 billones de dólares en 1998. Entre 1983 y 1993, las adquisiciones de otros países de bonos del Tesoro de Estados Unidos, aumentaron de US\$30 mil millones, anuales, a US\$500 mil millones. Las corrientes financieras, son cada vez más voluminosas y frecuentes, por que han adquirido una gran movilidad, gracias a las nuevas tecnologías. En la misma medida en que el mercado financiero se profundiza, se internacionaliza más y está cada vez menos sujeto a la regulación y control de los estados nacionales. Ello, unido a la gran volatilidad, propia del capital financiero, han creado un ambiente de gran inestabilidad monetaria y cambiaria en el orbe. Las crisis financieras, que son recurrentes, se propagan con muchísima facilidad, hasta los sitios mas remotos de donde estalla; es lo que se ha dado en llamar el efecto mariposa. En este nuevo contexto, la deuda de las naciones está constituida, fundamentalmente, por títulos de deuda, que se transan en el mercado financiero, cuyos tenedores son, principalmente, los fondos de inversión, en los cuales juegan un papel de primerísimo lugar los fondos de pensiones, en sustituto de los créditos concedidos por los bancos internacionales o empréstitos garantizados por ellos. Este cambio de naturaleza de los acreedores, tiene una connotación muy importante.

Anteriormente, ante las dificultades de un país para servir su deuda, cesaba el flujo de nuevos créditos, pero los bancos nunca abandonaban sus posiciones; ahora, al menor asomo de dificultad de un Gobierno, los fondos de inversión, más sometidos

al riesgo de vértigo, liquidan inmediatamente sus inversiones y salen en desbandada. Por ello, tiende siempre a diversificar el riesgo, no poniendo todos los huevos en la misma cesta y procura obtener la mayor cobertura de los mismos (hedging), en lo cual juega un papel muy importante las expectativas racionales de que hablamos anteriormente, que no pocas veces, deriva en el llamado comportamiento de rebaño (herding behavior). Los Fondos, al momento de tomar sus decisiones de inversión, sopesan tres elementos esenciales de los títulos: rentabilidad, riesgo y liquidez. Generalmente, cuanto mayor rentabilidad y liquidez ofrece un papel, es mayor el riesgo que se asume y viceversa.

El capital especulativo, es muy dado a exponerse en demasía, tras los mayores rendimientos en los mercados conocidos como emergentes, desechando aquellos de renta variable, con cotizaciones excesivas o los de renta fija, con intereses bajos, que caracterizan a los países desarrollados. " Las innovaciones tecnológicas, vinculan los mercados financieros mundiales en tiempo real, permitiendo que se adopten decisiones en forma instantánea en todo el mundo. Los mercados también se han hecho cada vez más sofisticados, con innovaciones financieras, que han hecho que se disponga de innumerables instrumentos financieros, desde los derivados, hasta los fondos de cobertura. En teoría, esos instrumentos tenían por objeto transferir y difundir el riesgo. En la práctica, han pasado a formar parte de la volatilidad de los mercados de capitales de la actualidad"⁵¹. Esta volatilidad del capital financiero, le imprime mucha vulnerabilidad a las economías, ajena a la mayor o menor consistencia de los fundamentos económicos; por lo que una crisis de la deuda, como la que precipitó México con su efecto tequila o una crisis cambiaria como la asiática, contagian rápidamente a las demás economías. De allí, la gran incertidumbre que genera la afluencia masiva de capital de corto plazo, que puede ir seguida de una súbita marcha atrás. Esta es la razón, por la que Chile, más precavido que los demás países latinoamericanos, estableció mecanismos que atenuaran ese azaroso comportamiento del capital de corto plazo, que, por lo demás, puede incidir notoriamente, causando desequilibrios macroeconómicos muy graves, sobrevaluando la moneda, restando competitividad internacional al país y de contera, desestabilizando el sistema financiero interno. Su incidencia, desborda los límites de los países. Cuanto más frágiles son las instituciones nacionales que regulan los mercados financieros, mayores son los estragos que causan estas crisis, que se reconocen ahora, como sistémicas de los mercados mundiales de capitales. "Ningún país puede resistir sus veleidades, por sí solo y se necesita acción, a escala mundial, para prevenirlas y hacerles frente".

La administración Samper, previsivamente, quiso establecer un impuesto explícito (Tobin) a la entrada de capitales y estuvo entre los fines de la emergencia económica que decretó, en enero de 1997, pero que no pasó la prueba de la Corte Constitucional. "El banco central sustituyó el impuesto Tobin, por controles más estrictos de capital. Se extendió de 36 a 60 meses, el plazo de vencimiento de los préstamos sujetos a un depósito obligatorio en dólares del 50%. En mayo, el mecanismo fue sustituido por un sistema, conforme al cual se exigía a todos los préstamos un depósito a 18 meses, denominado en pesos, equivalente al 30% del total del crédito e independiente de su plazo de vencimiento".

4.1 LA EMERGENCIA ECONÓMICA

El 16 de noviembre de 1998, el Gobierno nacional dictó el Decreto 2330, por el cual se declara la emergencia económica y social y al amparo de la misma, se expidieron tres decretos legislativos: el 2331, "por el cual se dictan medidas tendientes a resolver la situación de los sectores financieros y cooperativos ... "; el 2332, "por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación, para la vigencia fiscal de 1998" y el 2333, "por el cual, se adiciona el presupuesto general de la Nación, para la vigencia fiscal de 1999"

La figura de la emergencia económica, tiene su más remoto antecedente, en la reforma constitucional de 1968, en virtud de la cual se deslindó el orden público económico del sempiterno Estado de Sitio, consagrándolo en el artículo 122 y sobreviviendo a la Constituyente de 1991, el cual dispuso en su artículo 215, de la nueva Constitución: "Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213, que perturben o amenacen perturbar el orden económico, social y ecológico del país o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de emergencia ... ". Se prevé, además, que "el Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo ... ". Se reserva, entonces, el Congreso el control político, tanto de las consideraciones del Gobierno para declarar la emergencia, como con respecto a las medidas tomadas en desarrollo de la misma; por su parte, la Corte Constitucional se ocupa de su exequibilidad.

Mucho se discutió, si realmente se configuraban las causas sobrevinientes alegadas por el Gobierno, al apelar a tan extrema medida. En su informe al Congreso, afirma el Ministro de hacienda, Juan Camilo Restrepo: "Por las circunstancias sobrevinientes y ante el agotamiento de las medidas ordinarias, para evitar la crisis, fue preciso establecer mecanismos extraordinarios, que permitieran aliviar la situación de los ahorradores de las cooperativas intervenidas por el Gobierno y los deudores de créditos hipotecarios, así como preservar la liquidez y la solvencia del sistema". El Ministro, destaca como causa sobreviniente el coletazo de la crisis asiática; según él " ... este fenómeno mundial, se reflejó en Colombia en la reducción de los ingresos netos de capital extranjero y en la liquidación de los Fondos de capital foráneo. Adicionalmente, se frustraron decisiones de inversión extranjera en el país, incluyendo algunas de gran importancia en el sector financiero. A partir de esta situación, las tasas pasivas han fluctuado entre los 15-19 puntos reales y las tasas activas, han fluctuado entre el 22-30, en promedio".

Cuando se habla de causas sobrevinientes, nos referimos a algo imprevisible, súbito, repentino, intempestivo, atribuible a un hecho fortuito. Pero, las opiniones de los miembros de la Junta directiva del Banco de la República, no militan con las del Ministro. Veamos, así sea sucintamente, algunas de ellas: "El deterioro continuo y progresivo, del sistema financiero, afecta de manera adversa, el funcionamiento del sistema de pagos y la estabilidad macroeconómica ... ", es la opinión de Antonio Hernández; "En este caso, los problemas no fueron intempestivos, sino que se generaron entre 1993-1994 y que se agravaron, posteriormente, por la

desaceleración de la economía y las altas tasas de interés ... No obstante, pese al deterioro de los últimos meses, el sector financiero sigue siendo solvente"56 , opina Leonardo Villar; entre tanto, Roberto Junguito, afirma: " ... fue en este lapso, de junio - septiembre, cuando comenzó a detonar la crisis financiera, por lo cual se concluye que resulta oportuna la emergencia desarrollada"57. El señor Contralor, conceptuó, en el sentido de que "No son situaciones sobrevinientes, sino un cúmulo de eventos, que se veía venir, a causa de la política monetaria y la difícil situación económica internacional"58 . Al parecer, el Ministro de hacienda había reaccionado tardíamente y los acontecimientos lo rebasaron; mientras el Presidente, en un exceso de euforia, a su retorno de Washington, le transmitía a los colombianos un parte exitoso de su gestión, dando por un hecho la consecución de los créditos para financiar sus programas, al tiempo que anunciaba, que la economía ya había salido de cuidados intensivos y estaba en franca recuperación. Los hechos posteriores, se encargarían de desmentirlo.

Nadie tenía por qué asombrarse por la crisis del sector financiero, pues su auge inusitado al comienzo de la década, incubaba en su interior el germen de su propia destrucción y, por ello, quienes quisieron seguir viviendo en Jauja sin esfuerzo, terminaron en Babú sin esperanza. Bastaba con haber estado al tanto sobre el errático curso de la política monetaria, cambiaria y crediticia del Banco de la República, para presentir la crisis que se avecinaba, no solo para el sector financiero, sino, sobre todo, para sus clientes. Los factores exógenos, desde luego, contribuyeron al agravamiento de la crisis; ya que los efectos de la crisis asiática y la posterior de Brasil, sorprende al sector financiero mal parado, en un grado extremo de vulnerabilidad, especialmente aquellas entidades que no habían participado de los procesos de fusión y de apalancamiento en los conglomerados financieros y económicos, nacionales e internacionales. Las utilidades del sector financiero, no tardaron en resentirse, después de haber ordeñado en años anteriores, a tal punto, a sus clientes, que estaban a punto de secarle la ubre. Es deber de los gobernantes y tecnócratas, escrutar las tendencias y detectar sus rumbos, antes de que se consoliden y adquieran características irreversibles. Eduardo Sarmiento, con su contundencia característica, acota: "Hechos sobrevinientes no hay. Lo que existen son responsables de políticas económicas equivocadas, que deberían responder al país. La crisis asiática y las causas que se invocan, son posteriores a la crisis sostenida del sector de la construcción desde 1995 (en los últimos cuatro años, tuvo un bajonazo del 60%) Y a las dificultades de la economía colombiana, acentuadas durante el período que llevamos de apertura indiscriminada". Y ello ocurre, después de un período (91- 94) de boom de la construcción, que llegó a doblar el crecimiento del PIB, mientras, el valor agregado del sector financiero, aumentó por encima del PIB.

Ahora bien, el propio Ministro de hacienda, Juan Camilo Restrepo, incurre en una flagrante contradicción, cuando, a renglón seguido de la afirmación, en el sentido del "agotamiento de las medidas ordinarias"; él mismo, mas adelante, se pregunta " .. por qué no recurrir a los mecanismos ordinarios para evitar la crisis y presentar al Congreso de la República proyectos de ley, mediante los cuales, se incluyan en la legislación ordinaria disposiciones que eviten una posible crisis financiera en el país? ... ". Es evidente, que no podían "agotarse" las medidas ordinarias, sin pasar por ellas!

Así, se pronunció el Presidente, al anunciarle al país la declaratoria de la emergencia: "Lo que queremos es proteger a los ahorradores, en especial a los más pobres. No estamos protegiendo a los banqueros. Estos deberán invertir, si es del caso, los dineros necesarios, para capitalizar sus bancos o para realizar sus provisiones necesarias y no será con recursos del Estado ... La liquidez que hemos venido dando a la economía, el ajuste del precio del dólar, la plata que trajimos de Washington y la emergencia económica, tiene como meta principal, dar las condiciones para bajar las tasas de interés y así generar más empleo. Y es que, además, se está controlando el costo de vida. Vamos a estar muy cerca de cumplir la meta que nos habíamos fijado ... En los últimos tres meses de mi administración, el costo de vida no ha subido: 0% en agosto, 0.3% en septiembre y 0.4% en octubre (j) ... ". Ya veremos, cuánta falacia encierran tan pocas palabras, que terminan por darle la razón al Conde Talleyrand, cuando decía que "la palabra le ha sido dada al hombre, para encubrir su pensamiento" Una a una, desvirtuaremos, con pruebas al canto tales aseveraciones. El Congreso de la República, infortunadamente, malogró la oportunidad que tuvo al alcance de la mano, de analizar, exhaustivamente, las razones de conveniencia y oportunidad de la emergencia. Nos quedamos íngrimos, interpelando al Gobierno, el 16 de diciembre de 1998, por lo que el informe de la Comisión accidental designada, a efectos de fijar una posición, en torno a las causas que determinaron la emergencia económica y social y sobre las medidas adoptadas a su amparo, terminó soslayando sus aspectos sustantivos, declarando "plenamente justificada la declaratoria de emergencia económica hecha por el Gobierno ... toda vez que los hechos sobrevinientes al manejo restrictivo de la moneda por parte del Banco de la República y a las altas tasas de interés patrocinadas por este mismo Banco, amenazan con perturbar en forma grave e inminente el orden económico y social, tal como lo prescribe el mencionado artículo 215 de la Constitución Nacional y su Ley reguladora, la 137/ 94" Y se remata diciendo, que las medidas adoptadas son "insuficientes" para conjurar la crisis; afirmación ésta, ambigua, prestándose para múltiples interpretaciones, hasta aquella que considera insuficiente el dos por mil decretado por el Gobierno, pasando por quienes ven este tributo como el ábrete sésamo, para la caja de caudales y proponen su extensión en el tiempo e incluso, quienes invocan su carácter permanente.

A todas estas, quiso la Corte, abundar en razones, antes de proferir su fallo. Fue así cómo citó una audiencia pública, en la que Tirios y Troyanos, tuvieron ocasión de exponer con amplitud sus puntos de vista. A decir verdad, el Gobierno se rajó, no pasó la prueba y de allí, la emergencia salió herida de muerte. El señor Ministro de Hacienda y sus adláteres fueron poco convincentes y fueron, literalmente, vapuleados por los voceros de la sociedad civil, descollando entre ellos, el Presidente de la Academia de ciencias económicas, Eduardo Sarmiento.

Habida cuenta de las vicisitudes de las emergencias anteriores, que con suerte varia, habían decretado otras administraciones; esta vez, el dictamen de la Corte era de pronóstico reservado. Durante las tres últimas administraciones, se apeló al mecanismo de la emergencia económica. Cinco han sido los estados de excepción decretados desde 1992, pero solo uno prosperó, el Decreto 1178/94, motivado por la tragedia provocada por el desbordamiento del río Páez. La Corte, ya sentó

doctrina, al declarar la inexecutable del Decreto 080/97, con el cual pretendía el ex Presidente Samper sortear la crisis cambiaria que afrontaba su Gobierno. En esa oportunidad, la Corte se remitió a una sentencia de la Corte suprema de justicia, del 23 de febrero de 1983, según la cual, el sistema económico "está asentado, en el caso colombiano, sobre inveterados pilares de penuria y subdesarrollo económico, está diseñado con suficiente consistencia y flexibilidad, para resistir fenómenos cíclicos y coyunturales de inflación, devaluación monetaria, el déficit fiscal constante y el desempleo, entre otros"⁶¹, razón más que suficiente, para notificarle al Gobierno, que no se daban las causas sobrevinientes aducidas y que, en consecuencia, la emergencia se caía, como en efecto se cayó.

Por aquellas calendas, Juan Camilo Restrepo, el congresista, se opuso a dicha declaratoria de emergencia, casi con los mismos reparos, que hoy se le hacen a la que él prohijó: "Los hechos que dieron origen a la declaración de la emergencia no son sobrevinientes, requisito que exige el artículo 215 de la Constitución Nacional, para la viabilidad de los distintos estados de excepción ... El término sobreviniente utilizado por Samper, debe entenderse en su segunda acepción: venir improvisadamente. Así, a pesar de que los hechos alegados por el Gobierno para declarar el Estado de emergencia son ciertos, ellos no eran imprevisibles".

A fines de enero, el Consejo de Estado, en un fallo de la Sala plena de lo contencioso administrativo, había dejado sin efectos tres resoluciones (003, 004 y 005, de FOGAFIN), que reglamentaban aspectos de la emergencia declarada, por no ajustarse a derecho y excederse en el ejercicio de sus facultades el ejecutivo.

Con estos prolegómenos, no era de esperarse un fallo complaciente por parte de la Corte que, con sus fallos más recientes ha abierto caminos "hacia una interpretación renovada de la carta; hacia su manera desacartonada de entender a la Colombia contemporánea ... inaugurando una nueva manera de interpretar la carta política, no de manera exegética, sino, con una perspectiva dinámica y axiológica, convirtiéndose en una fuerza renovadora de la sociedad colombiana y no en un factor retardatario'. Indudablemente, eran otros tiempos; Juan Camilo dirá, con Ortega y Gasset, que "el hombre es él y sus circunstancias"; pero la Corte sigue haciendo honor al inmortal Magistrado Manuel Gaona Cruz, quien predicó con su ejemplo que "la Carta lo que le manda a la Corte, es que la Corte guarde la Carta, no que les corte a quienes violan la carta". La Corte, prefirió dar su veredicto en dos tiempos. En un primer momento, declaró la exequibilidad parcial del Decreto 2330/98, dándole un alcance restrictivo a las medidas tomadas por el Gobierno, al amparo de la emergencia económica. A su juicio, solo tres segmentos del sistema financiero, justificaban la declaratoria de la emergencia; son ellos, los deudores individuales del sistema UPAC, el sector cooperativo financiero y la banca pública. Se excluyó, en forma taxativa, de sus beneficios a la banca privada, pues, aunque la Corte advierte la crisis de ésta, no es de carácter sistémico, como para comprometer la suerte del sistema en su conjunto. En consecuencia, no le quedaba otro camino a los particulares, que poner de su bolsillo y capitalizar los recursos requeridos, para sortear las situaciones de insolvencia de sus bancos y corporaciones, más no con los dineros provenientes de las faltriqueras de los usuarios del sistema financiero. Con este fallo, salió fortalecido el espíritu garantista de la Constitución nacional. En forma paladina, nos lo explica, en su ponencia, el Magistrado Fabio Morón: "No encuentra esta Corte, desde la

perspectiva de la equidad y de la justicia social, justificación constitucional, para que el Estado socialice en la gran masa de colombianos, que no son propietarios de capital de intermediación, las pérdidas del negocio crediticio y financiero, cuando en los ejercicios en los que los balances han arrojado cuantiosas utilidades, el Estado no ha dispuesto que las mismas, se repartan entre los colombianos usuarios del sistema financiero". A ello aludíamos en nuestro debate en la plenaria del Senado, cuando le increpábamos al Gobierno su pretensión de socializar las pérdidas de la banca privada, cuando las ganancias siempre han ido a abultar las escarcelas de sus accionistas.

Afirma el señor Ministro de Hacienda, sibilinamente, al referirse a los recaudos por concepto del tributo impuesto a las transacciones, que "son dineros que permanecerán reciclados dentro del circuito del sector privado y contribuirán grandemente a desentramar los mecanismos crediticios y la actividad económica del país". Hablando en plata blanca, al Gobierno, le había salido el tiro por la culata, pues, a contra sensu de sus intenciones manifiestas, de implementar un plan de salvamento, con esos recursos, única y exclusivamente para la banca privada, con el fallo, se le dio prevalencia al interés público. En palabras del Magistrado Fabio Morón: " ... es imperativo que la declaratoria de emergencia, propenda porque las autoridades cumplan funciones esencialmente inherentes a la idea de justicia y de equidad social. De esta forma, conjura la Corte el azar moral, según el cual, los banqueros perciben que los riesgos de prestar, a la ligera, los recursos de sus clientes, han dejado de existir, por que el Estado siempre se encargará de responderles, con el socorrido argumento, de evitar una "crisis sistémica", que puede extender sus tentáculos al resto de la economía, causando estragos inimaginables. Ajuicio de los caballeros de la banca "las utilidades deben ser privadas y las pérdidas también. Esta tesis, sin embargo, debe ser matizada, tratándose del sector financiero, que es el único expuesto, en todas partes del mundo al 'riesgo sistémico' . La quiebra de un banco puede arrastrar a otro y la de ambos, a todo el sistema, por que se genera una pérdida de confianza de los depositantes y ahorradores". Para corroborarlo, se trae a colación el enorme costo de sus crisis, a México en 1994, US \$65.000 millones (16% del PIB), Venezuela en 1994 (18% del PIB), Chile en 1985 (19.5% del PIB), Argentina en 1982 (13% del PIB) y Colombia en 1985 (6% del PIB).

Por fortuna, la Corte le corrigió la plana al Gobierno y los banqueros, a quienes ya le brillaban los ojos y se frotaban las manos, se quedaron con los crespos hechos. Para el Magistrado Morón, la emergencia, tal como había sido decretada, era discriminatoria, injusta y antidemocrática. Al final, se pregunta el Magistrado: "por qué el Gobierno Nacional, no ha declarado la emergencia, para arbitrar recursos del presupuesto, que puedan hacer frente a la crisis del sector hospitalario, igualmente ilíquido e insolvente, cuyo colapso compromete derechos de todos los colombianos constitucionalmente prevalentes como la salud y la vida?". Portafolio, que no se caracteriza exactamente por hacerle oposición al Gobierno, se rinde a la evidencia y afirma: "la contundencia de la argumentación de Morón no se puede desconocer, así no se esté de acuerdo"⁶⁵ . La Corte no encontró inconvenientes, en avalar los Decretos 2332 y 2333/98, de adiciones presupuestales. Pero otra, muy distinta, fue la suerte corrida por el tributo del dos por mil a las transacciones, establecido a través del Decreto 2331/98. Luego de un estudio juicioso y ponderado, la Corte acotó su alcance, fijándole parámetros muy precisos. Empezó,

por dejar en claro, que el dos por mil es un impuesto, con destinación específica y no una contribución parafiscal, como lo asumía el Gobierno. En consecuencia, el producto de su recaudo, debía ir a la Tesorería general de la Nación y no a FOGAFIN. De acuerdo con la Constitución nacional, una contribución parafiscal, es un dinero pagado por un sector de la economía, para beneficio exclusivo del mismo sector.

Es el caso de la contribución que pagan los cafeteros y los ganaderos, al Fondo nacional del café y al Fondo ganadero, respectivamente. Si algo distingue al impuesto es su universalidad y precisamente, este gravamen lo han de pagar todos los usuarios del sistema financiero, aproximadamente diecisiete millones de personas; pero el valor de lo recaudado no revierte a ellas, sino que, utilizando la expresión del Ministro, serán "reciclados, dentro del circuito del sector privado", con destino final, a solventar al sector financiero, en su conjunto. No alcanza uno a explicarse, que un brillante profesor de hacienda pública, como lo es Juan Camilo, incurre en semejante pifia, contradiciendo sus propias enseñanzas, cuando, al referirse a la contribución, deja sentado que "se diferencia del impuesto, en la medida en que carece de la generalidad propia de este tipo de gravámenes, tanto en materia de sujeto pasivo del tributo, cuanto que tiene una especial afectación".

4.2 LA BANCA RROTA

"Las Elevadas tasas de interés, tarde o temprano, colocarían a los deudores en un estado de insolvencia, lo que habría de manifestarse en concordatos, demora de los pagos y devolución de los bienes, que rebotarían en pérdidas para las instituciones financieras"⁶⁷ . A mediados del año anterior, las alarmas del sector financiero, empezaban a dispararse. Los tiempos de las vacas gordas, eran cosa del pasado y la situación pasaba, ahora de castaño a oscuro. El hipertrofiamiento del sector financiero, contribuyó a hacerlo más deleznable (Ver Gráfica No. 5) . La inversión en el sector financiero, había pasado de US\$218.7 millones en 1992 a US\$1.446.4, en 1997, con una gran contribución de la inversión extranjera, pues de 129 entidades financieras, 28 tienen mayoría accionaria extranjera. Entre 1990 y 1996, los establecimientos de crédito habían multiplicado por 6 sus utilidades; en el solo año 1996, obtuvieron utilidades cercanas a los \$900.000 millones. Paradójicamente, a pesar de la entrada de capitales a rodos, facilitada por la liberación cambiaria, contrariamente a lo esperado, las tasas de interés seguían al alza y "las épocas de altas ganancias del sector financiero, coinciden con aquellas en que se inflan las burbujas; en tanto, que su desinflada, corresponde a épocas de quiebras bancarias".

Ya para octubre de 1998, la cartera bruta del sector financiero, estaba creciendo al 18% anual, mientras la cartera vencida, aumentaba al 73%, al cierre de 1998, contra un 21 % de 1997; en 1999, el crecimiento anual pasó de 29% en abril de 1998 a 76% de abril de 1998 (Ver Gráfica No.7). El porcentaje de la cartera vencida está en un peligroso 9.7%, promedio y en un 12%, para las corporaciones de ahorro y vivienda, cuando un año antes, era de 6.9%. 40.4% de la cartera vencida correspondía a los bancos; 25.6% a las Corporaciones de ahorro y vivienda y el 23% a entidades financieras del Estado. (Ver Gráfica No. 4). Las deudas vencidas, ya superaban los \$5.5 billones, de los cuales \$1.4 billones, correspondían a las corporaciones de ahorro y vivienda. Al discriminarla, esta es la composición de la cartera vencida (%):

Comercial: 41.2 bancos; 16.3 CAV ; 27.7 Ents. Fin. Públ.

Consumo: 61.2 bancos; 7.6 CAV ""; 16.5 Ents. Fin. Públ.

Hipotecaria: 15.2 bancos ; 62.1 CAV; 21.8 BCH

Al 20 de noviembre de 1998, de una cartera total por \$12.5 billones, que registraban las CAV, \$1.6 billones presentaban mora, lo que significa un 13.16%, cuando un año antes ese mismo indicador estaba en el 8%. No obstante, el indicador de calidad de cartera con más deterioro estaba en los créditos de consumo, con el 15.5% .En el transcurso del último año la cartera de los bancos había subido un 36% y la de las corporaciones de ahorro y vivienda un 51 %. El total de los pasivos del sistema financiero, era del orden de los \$66.5 billones (52% los bancos; 20% las CAV y 13.2% Ent. Fin. Públ.). El valor de los bienes recibidos como dación en pago, ascendía al equivalente del 1.8% de los activos del sistema.

Los niveles de solvencia a junio de 1998, se ubicaban en un promedio del 12.1 % en los bancos; 14.5% en las corporaciones financieras y 11.5%, en las corporaciones de ahorro y vivienda, con marcada tendencia al empeoramiento

progresivo. Para diciembre, el total de los activos afectados por el deterioro del sistema ascendía a cerca de \$7 billones, monto que representa el 8.7% del total de los activos del sector y 5.3% del PIB de 1998, curiosamente, un porcentaje similar al observado en la crisis financiera de 1982-1986, cuando se vieron comprometidos activos que representaron pérdidas por valor cercano a 16% del PIB.

La fragilidad del sistema no podía ser mayor, habida cuenta de que más del 70% de los recursos del sistema bancario, tenía un promedio de exigibilidad de 14 días. Los riesgos son mayores, cuanto mayor es la profundización financiera. La relación entre el ahorro global de la economía y el tamaño de ésta, pasó del 32.3% a finales de los 80, al 47.8% en 1997. Los Bancos que otorgaban el 70% del crédito, se han visto desplazados por las CAV y las compañías de financiamiento, por lo que ese porcentaje se ha reducido al 56%. Las cuentas corrientes que representaban el 70% de la cartera del sistema, ha cedido en beneficio de las cuentas de ahorro; mientras las primeras han bajado al 17%, estas últimas, subieron del 15% al 21.2%, explicable por la liberación de sus rendimientos, a partir de enero de 1991, con la desregulación.

El año 1997, cerró con utilidades para el sector, que contaba con 150 entidades, del orden de \$700.000 millones; ya para el primer semestre de 1998, si bien obtuvo utilidades, éstas fueron inferiores a las de igual período del año anterior:

1997 Bancos CAV \$275.000 millones

75.000 millones

1998 Bancos CAV 106.000 millones

18.000 millones

Por su parte, las corporaciones financieras, perdieron \$48.000 millones, contra \$79.000 de utilidades en 1997. Ya para octubre, de los 34 bancos del país, 18 registraban pérdidas por \$502.349 millones, cuando para esa misma fecha del año anterior, las utilidades sobrepasaban los \$736.000 millones. Los bancos, sin incluir caja agraria, presentaban un saldo rojo en octubre de \$49.654 millones, que contrastaban con unas ganancias, para esa misma época en 1997, de \$431.931 millones. Las CAV, sin incluir BCH arrojaban pérdidas de \$281.566 millones, cuando hacía un año ganaban \$144.147 millones. En un primer momento de la crisis, afectó al sistema cooperativo y el detonante de la misma fue la intervención y oficialización, por parte del Gobierno de UCONAL y GRANAHORRAR, que le significaron desembolsos a FOGAFIN, del orden de \$657.000, en un solo mes. Pero éste, solo sería la punta del iceberg. Al cierre de 1998, la peor parte, la llevarían las entidades oficiales u oficializadas; de las pérdidas totales del sector financiero el año anterior (\$1.2 billones), más de un 80% corresponden a bancos o corporaciones estatales. La racha de pérdidas ha continuado en 1999. En los primeros siete meses del año, el sistema financiero, globalmente, reportó pérdidas por \$921.438 millones, de las cuales el 93% corresponde a entidades oficiales. Uno tras otro, el Gobierno se ha visto precisado a intervenir bancos, corporaciones y compañías de financiamiento. Observaba Luis Carlos Sarmiento A, Presidente del Grupo Aval que "Los balances de las instituciones financieras, se han convertido en

un gran colector, a donde han desembocado las ruinas, los destrozos y las pérdidas causadas por la recesión en todos los sectores de la economía"69. En ese torbellino, se embolataron ingentes recursos del Estado. Solamente en el caso del INURBE, entre julio de 1986 y abril de 1997, depositó en entidades cooperativas, que luego se quebraron, a través de contratos fiduciarios, la suma de \$43.000 millones y últimamente, en el banco Pacífico, también intervenido, con fines de liquidación, se habían recibido, en nombre y representación del Tesoro público, la friolera de \$80.000 millones, por concepto de pago de impuestos. "En el marco de sus prácticas irregulares, se estima que el banco Andino, se apropió, de manera ilegal y en perjuicio del Estado colombiano, de una suma que supera los \$115.500 millones"70, explicó Fanny Kertzman, Directora de la DIAN. "Tres bancos (Andino, Pacífico y Selfín), una corporación financiera (Corfipacífico), dos compañías de financiamiento comercial (Pacífico y Bermúdez y Valenzuela) y una compañía de leasing (Selfín), tenían, al momento de ser intervenidos, para liquidarlos, depósitos del público por \$404.067.3 millones, representados en cuentas corriente, CDT y cuentas de ahorro"71. Entre el banco Andino y el banco Pacífico, que fueron los dos últimos intervenidos, resultaron esquilados 29.500 ahorradores, que tenían depósitos por \$80.000 millones.

Cada anuncio del Gobierno, de que no habrá más intervenciones, va seguido de una nueva intervención; ya nadie le cree; le ha pasado, lo del pastorcito mentiroso. La cartera vencida en mayo, ya desbordaba los \$7 billones y los bienes recibidos, en pagos de créditos, cerca de \$3 billones, sobre los cuales se deben hacer las provisiones, sin que se atisbe una mejoría en las tendencias. El encarte del sector financiero, con bienes improductivos en su poder, se puede ver agravado en los próximos meses, habida consideración del plazo estipulado por FOGAFIN, para que, a más tardar el 17 de noviembre, las personas que no tengan capacidad de pago, entreguen sus bienes a las entidades financieras, para, de esta manera, saldar su obligación. Cuando la cartera morosa del sistema financiero de un país franquea el umbral del 10%, se encienden todas las alarmas y en nuestro caso han sobrepasado el 14%, el más alto desde la crisis de la década de los 80 (la de las CAV 18.64% !). Nos dice César González, ex presidente de la Asociación bancaria: "Ya el patrimonio hundido en el sistema, es débil, en comparación del tamaño del negocio. A los problemas de insolvencia del sector financiero, se le sumó el problema de la iliquidez, con el agravante de una tasa de interés resistente a la baja. Pudo más la recesión, que la buena voluntad del Gobierno, en el propósito de doblegar las tasas de interés. Las menores tasas de interés interbancario, adoptadas por el Banco de la República, antes de llegarle a los clientes de los bancos, les sirvió a estos, para recuperar sus exorbitantes tasas de intermediación, consideradas como las más elevadas en el mundo. De acuerdo con cifras de la Superintendencia bancaria, ese margen pasó de 8.56%, a diciembre de 1998, en plena crisis, al 10.81 % en abril, cuando ésta tocó fondo. Lo más asombroso, es que las compañías de financiamiento comercial, que son las que proveen el crédito de consumo y las CAV, que son el epicentro del remolino, con la mayor cartera hipotecaria, son las que, prácticamente, duplicaron su margen el último año, ubicándose en 16 y 18 puntos, respectivamente. En el mundo exterior, tal tasa de intermediación, en ningún caso sobrepasa el 4%. Adicionalmente, antes de que el alivio en las tasas de interés le llegue al cliente; donde primero se percibe la baja de las tasas de interés, es en las tasas pasivas o de captación. La más reciente estadística del Banco de la República, resalta que la cartera de las entidades de

crédito crece muy lentamente, al 8% anual; es decir, que el crédito está virtualmente paralizado. Un año antes, esa cartera crecía al 28.7% anual. Javier Fernández Rivas, explica, gráficamente, que "uno puede llevar al caballo a la fuente, pero no puede obligarlo a beber ... es imposible empujar un hilo", para significar, que mientras dure la fase recesiva, la demanda de crédito prácticamente no responde a una baja de las tasas de interés. El crédito es un insumo para la producción y por bajo que sea su precio, nadie va a demandarlo, a menos que espere vender el producto final. Es muy sintomático, que de una solicitud de créditos al IFI-BANCOLDEX, por \$407.000 millones, apenas \$350 millones son para invertir en activos fijos. Los bancos, por su parte, ante el mayor deterioro de la cartera y los mayores niveles de riesgo, se curan en salud y prefieren no prestar (credit crunch) y optan por colocar sus excedentes en el Banco de la República. En opinión de la Asociación bancaria, no se puede esperar, que la mayor liquidez provista por el Banco de la república, se traduzca, automáticamente, en un aumento de las colocaciones de cartera, "la mayor actividad crediticia, va de la mano del funcionamiento de aspectos como las reestructuraciones de crédito, las capitalizaciones de las empresas del sector real y el fortalecimiento del sistema financiero"⁷³. El Ministro de hacienda, nos explica la "lógica" de los banqueros, con un gracejo: "les encanta repartir paraguas, cuando está haciendo sol; pero, salen a recogerlos, cuando llueve"⁷⁴. Además, "una vez se descuenta la inflación, se confirma, que todavía tenemos una DTF real más del doble de la promedia de 1997 y seis veces la tasa DTF real promedio de 1992-1993".

Desbloquear y abaratar el crédito, es el gran reto para el Gobierno, para remover uno de los escollos de la reactivación económica. Es la metáfora, en donde el huevo es el sector productivo y la gallina, no pasa de ser el intermediario que utiliza un huevo, para hacer otro huevo. De allí, que la peor torpeza es proteger la gallina a expensas del huevo, por que, al final, nos quedaremos sin el huevo y sin la gallina. Ya que no le prosperó la idea al Gobierno, de socializar las pérdidas del sector financiero, por la vía de la "contribución" del dos por mil y en vista de que los accionistas de los bancos se muestran remolones para su capitalización, el Gobierno les financiará, íntegramente, el plan de salvamento. Se estima, que éste tiene un costo de \$7.4 billones, como quien dice 7 puntos del PIB, mas del doble de toda la inversión pública, prevista para el año 2.000, en "el presupuesto de la verdad"; superando, con creces, el monto de el déficit fiscal. Inicialmente, se había previsto, que de los \$3.8 millones, que cuesta la recuperación de los privados, \$1.5 billones los aportarían los accionistas y \$2.3 billones FOGAFIN, a través de líneas especiales de crédito para capitalización. Luego, en la Convención bancaria, en Cartagena de indias, el 25 de junio, Jorge Castellanos, Director de FOGAFIN, se allana a asumir el 100% de la financiación, en tres fases: un 80% de la operación, sería un crédito a siete años, un 10% a seis meses y la suma restante, a un año. Hasta agosto de 1999, FOGAFIN, ya había desembolsado \$800.000 millones en créditos a los accionistas privados. El Ministro de Hacienda, ante los remilgos de los banqueros les dice, sin rodeos: "El país no entendería, que después de todo este esfuerzo, al que hemos aportado recursos y dotado de suficientes instrumentos, ustedes, amigos banqueros, se queden en la 'banca', viendo cómo se acaba el tiempo"⁷⁶. El saneamiento de los bancos estatales, incluida Caja agraria, cuesta \$3.3 billones y las organizaciones cooperativas \$300.000 millones adicionales. Este, se sufragaría, recurriendo a fuentes de financiación, tales como el BID, la CAF y el Banco Mundial, además de los propios fondos de FOGAFIN. De esta manera "se

comprometen cuantiosos recursos de crédito externo, contratados a tasas de interés de más del 12 %, en dólares, para ser prestados internamente al 2%. Así las cosas, el remedio resultará peor que la enfermedad. La medida contribuirá a elevar el déficit en cuenta corriente, que es la verdadera causa de la crisis y acentuará el ajuste fiscal, que fue el detonante del derrumbe. Aún más grave, en lugar de emplear los escasos recursos para estimular los sectores que tienen mayor potencial de expansión (inversión pública y privada, exportación y sustitución de importaciones) y así reactivar la economía, se destinan a aliviar las pérdidas de los sectores preferidos".

El Contralor General Carlos Ossa Escobar, ha planteado muy serias reservas al plan de salvamento financiero. A su juicio, la crisis de la banca no ha sido manejada adecuadamente por el Gobierno y, por el contrario, son muchas las dudas que generan las medidas de salvamento, dictadas para evitar la quiebra de varias instituciones de crédito. La Contraloría señala, que las medidas adoptadas, no clarificaron el rumbo del sistema y lo que hicieron fue complicar más el problema, además de elevar el costo fiscal del salvamento. Para el organismo de control, las operaciones de apoyo establecidas por FOGAFIN, muestran que el objetivo se concentró, exclusivamente, en evitar un riesgo sistémico, lo que explica que las inyecciones de capital, los avales y los capitales de garantía, no hubiesen contribuido a superar los problemas estructurales que originaron ese riesgo. La Contraloría señala, que una acción rápida, así sea dolorosa, reduce los costos de la solución, mientras que las demoras y el esfuerzo por salvar a todo el mundo, los incrementa considerablemente. Dos casos patéticos: UCONAL y GRANAHORRAR. En el caso de UCONAL, el FOGAFIN aprobó un plan de apoyo de liquidez, a pesar de que la propia subdirección técnica del organismo, previó que el banco no estaba en capacidad de honrar esos compromisos en el corto plazo. Advirtió, además, que seis meses eran insuficientes para superar la situación de iliquidez y ello provocaría riesgos de insolvencia que, fue, efectivamente, lo que sucedió. En el caso de GRANAHORRAR, el Estado invirtió cerca de \$1 billón en el salvamento de la entidad, bajo el argumento del riesgo sistémico que podría generar la quiebra de la corporación, que tenía pasivos con el público por \$1.5 billones⁷⁸. Aquí, una vez más, se pone de manifiesto la flagrante contradicción de la concepción neoliberal, de ver al Estado como un estorbo, siempre y cuando no necesite de él; cuando les es menester, no tienen inconveniente en que asuma el papel de Estado nodriza o que haga de dadivoso y buen Samaritano. Se habla de la necesidad de una Comisión de la verdad, que ausculte, escudriñe e investigue, hasta las últimas consecuencias, para que se establezca la real realidad de este insuceso, que atenta contra lo más sensible del funcionamiento del sistema financiero, que es la confianza. Si bien, se han podido establecer indelicadezas e irregularidades, además de improvidencia en el manejo de instituciones financieras del Estado, nada nos asegura que no haya ocurrido otro tanto, también, en las entidades privadas, que no están inmunes a ellas. Por ello, se precisa el esclarecimiento de los hechos, que condujeron a este descalabro, que no puede atribuirse del todo a factores exógenos, tales como la crisis financiera internacional. Tampoco se le puede eximir de responsabilidad a la Junta directiva del Banco de la República, por su conducta omisiva y displicente, ante los peligros que se cernían sobre la economía nacional. Hacia el futuro, es fundamental contar con un sistema eficiente de alerta temprana y disponer de mecanismos de acción correctivos, rápidos y eficaces. El Gobierno debería sancionar drásticamente a aquellos directivos, de

aquellas entidades que, irresponsablemente, avaramente, desviaron los dineros recibidos por la irrigación del Banco de la República, a actividades especulativas. Clara López Obregón, en tono enérgico, planteó que "los dueños de las acciones de los establecimientos de crédito, deberían responder, no solamente hasta por el valor patrimonial de sus acciones, sino también con sus patrimonios particulares, hasta por el monto de las utilidades repartidas por el establecimiento de crédito intervenido, en los últimos diez años. Así responden los accionistas de las sociedades limitadas, por las obligaciones laborales y fiscales de la empresa. El Banco mundial, es consciente de que "las presiones para implementar redes de protección, están relacionadas con las externalidades negativas significativas, que pueden ocasionar las quiebras desordenadas de los bancos. Además, si el Gobierno depende del sistema bancario, como un importante poseedor de deuda pública, éste puede resistirse a la idea de dejar que los bancos entren en quiebra. Los temores a una crisis sistémica, puede tener efectos paralizantes, de allí la deprecación del Nobel de economía, Milton Friedman: " la gente de negocios no debería contar con una póliza gratuita de seguros, cada vez que toma riesgos en el mercado global. El rescate de México, alimentó la crisis asiática, que ocurriría dos años después. Alentó a los inversionistas individuales y a las instituciones financieras, a invertir en esos países y los hizo sentir seguros frente al riesgo cambiario ... Al estimular a los inversionistas a especular con el dinero de otra gente, el FMI ha sido un factor desestabilizador en la crisis de Asia"⁸¹. El sector financiero, no puede seguir siendo indiferente a la suerte de la economía, porque la suya está uncida a ella. Cuando los ingleses llamaban a los bancos "las colinas dominantes de la economía", ponían de relieve la importancia de las instituciones financieras, pero sin desconocer que el capital que circula por las arterias de las entidades financieras, es la sangre de la economía y que, cuando ésta deja de circular, la vida se acaba.

4.3 ADONDE FUE A PARAR LA PLATA

Este es un juego de suma cero, en el que no todos pierden; pues, lo que unos pierden otros lo ganan y al final, cada quien habla de la fiesta, según y como le va en ella. En esta danza y contradanza, en que se balancean las tasas de interés y las tasas de cambio, como en un columpio, se obtienen jugosas utilidades. Veamos. Hasta septiembre de 1998, las entidades financieras le habían cancelado a sus acreedores (tenedores de bonos, depositantes y prestamistas), \$8.6 billones, por concepto de intereses causados. Como hemos visto, en los últimos gobiernos ha sido mayor el endeudamiento interno que el externo. Pues bien, para ese mismo período, el Gobierno nacional pagó intereses por \$2.5 billones y en total, los depositantes y tenedores de títulos de renta fija, recibieron entre enero y septiembre de 1998, \$11.1 billones, como intereses (43.8% superior, que en igual período de 1997). Esos millardos, salieron del bolsillo de los prestatarios del sector financiero (crédito de consumo, crédito hipotecario, crédito comercial), de los contribuyentes (vía presupuesto nacional, territorial y descentralizado) y, paradójicamente, del propio sector financiero que, como en el juego de la pirámide, lo que le retribuyeron los prestatarios no le alcanzó para honrar su obligaciones y cubrir sus pasivos y ahí fue Troya! Pero, ahora pongamos el zoom, para ver a manos de quién o quienes fue a parar este potosí.

De los \$11.1 billones ya citados, aproximadamente \$1.8 billones, se pagaron como intereses y corrección monetaria sobre cuentas de ahorro y más del 70% de éstas tenía saldos menores de \$1 millón, por lo que el beneficio para la gran masa de ahorradores era nimio. La mayor parte de los intereses causados y pagados sobre títulos de renta fija, correspondieron precisamente a los CDT, los bonos y los títulos de deuda pública. Para desenmarañar esta trama, es conveniente destacar cómo se distribuía la inversión de los CDT. Mientras el 74.2% de las cuentas, aportaban, a septiembre de 1998, apenas el 4.6% del saldo total de los depósitos, el 2 % de los titulares de esas cuentas acaparaban el 69.1 % del saldo total. Dado que los intereses que se pactan para los grandes saldos, son más altos que para los depósitos más modestos, se colige que los ingresos recibidos por concepto de intereses, estuvieron todavía más concentrados que los depósitos. Lo mismo, se predica de los tenedores de deuda pública, cuyo servicio es un pesado fardo que pesa sobre los hombros de todos los contribuyentes. Hasta el mismísimo Banco de la República, le sacó partida a esta coyuntura, liquidando pingues utilidades en su balance de 1998 (\$1.5 billones). Así, se hincharon los bolsillos de los rentistas, de quienes se limitan a recortar el cupón, al precio de la quiebra del sector productivo, los deudores hipotecarios y los contribuyentes. Claro está, que, salvo los bancos grandes, con abultadas cuentas corrientes, las estrafularias tasas de interés terminaron por hacerle daño a las propias entidades financieras, pues sus utilidades están en función del margen de intermediación y del volumen de las operaciones, más que del nivel de las tasas de interés. Con el brinco de las tasas de interés, se les deterioro la calidad de la cartera y allí empezaron sus desgracias. El analista, Javier Fernández Rivas, sacó su propio corolario: "La conclusión inescapable, es que el salto de las tasas de interés, propiciado este año por una absurda política macroeconómica, no solamente fue una verdadera bomba atómica sobre la producción y los deudores, sino que se convirtió en el más aberrante instrumento, para la concentración del ingreso nacional'.

4.4 EL DOS POR MIL

Después del fallo de la Corte constitucional, quedó claro, , que el dos por mil es un impuesto, con destinación específica y ello frustró, en gran medida, lo que pretendía el Gobierno nacional. Afirmaba el Ministro de hacienda: "este tributo, tiene como propósito exclusivo, apoyar a FOGAFIN, para que él, a su turno, cuente con los recursos que le permitan proteger a los ahorradores y evitar la ocurrencia de descalabros en el sistema financiero ... ". Nunca se pudieron poner de acuerdo el Gobierno y el sector financiero, en cuanto al monto que se recaudaría por este concepto. El Ministro de hacienda, inicialmente, hacía estimativos de \$2.5 billones, para luego bajarlo a \$1.9 billones, cuando se tramitaba en el Congreso el presupuesto de 1999. Eran tantas las dudas, que el Viceministro técnico de hacienda, dejó en claro en el Congreso cafetero que "si, por ejemplo, los recursos que se buscan por esa vía (\$2.5 billones), se pudieran conseguir antes de diciembre 31 de 1999, el Gobierno entraría a estudiar los mecanismos legales para dejarlo sin vigencia"⁸³ . Era tanta la prisa y la improvisación, al expedir esta medida, que el Presidente de la República, al anunciarla en su mensaje televisivo, aludió al 2.5 X 1.000, en lugar del 2 X 1.000! En todo caso, hasta julio de 1999, el impuesto del dos por mil, que entró a operar en noviembre pasado, había generado \$910.000 millones. Fueron muchas las críticas que recibió la implantación de este impuesto; la principal de todas, que se venía a sumar a la ampliación del IVA, a los Bonos de paz y a la sobretasa a la gasolina, que sumados, le significaban a la economía una exacción superior a los \$6 billones, precisamente en momentos críticos, cuando ya se tenían claros indicios de la recesión en ciernes. "El Gobierno, tiene que entender que, con tanto impuesto, puede estar abriendo un hueco más profundo que el que está tapando. Las empresas que desaparecen, por culpa de una carga impositiva demasiado onerosa, no vuelven a pagar impuestos. No se crean nuevas empresas, ante la perspectiva de terminar trabajando para el voraz fisco"⁸⁴ No se explicaba, tampoco, cómo, el Presidente, que, como candidato había prometido a los empresarios, para que generaran más empleo, reducir la carga parafiscal a la nómina, ahora, la hacía más onerosa, pues el impuesto a las transacciones afecta a la nómina. Además es perverso, pues causa un efecto en cascada, la misma razón por la que el impuesto a las ventas, ha sido reemplazado en todo el mundo, por el impuesto al valor agregado. Este, como los primitivos tributos a las transacciones (timbre, registro), constituye un retroceso a la edad media, cuando toda transacción de bienes, personas o dinero, era objeto de las alcabalas, las tercias del Rey, para atender las erogaciones de la Corona. Afecta, en mayor medida a la producción nacional con respecto a los bienes importados. Es anti técnico, estimula la informalidad y la evasión, además de afectar la profundización financiera. Antonio Hernández, miembro de la Junta directiva del Banco de la República dejó en claro que " ... el dos por mil afectará el funcionamiento del sistema de pago; se podría dinamizar la demanda por efectivo, con la consiguiente menor profundización del mercado monetario y se corre el riesgo de una presión alcista en la tasa de interés"⁸⁵. Por su parte, otro directivo del Banco, Salomón Kalmanovitz, expresó: "Es mi punto de vista, que el impuesto a las transacciones, se ha vuelto cascada y ello tendrá un efecto nocivo en todos los mercados de corto plazo, incluyendo el de divisas y, con ello, dificultará, considerablemente, la operación monetaria que lleva a cabo el Banco de la República en el mercado"⁸⁶ . De sobremesa, era discriminatorio, pues excluía de su aplicación al sector

financiero; este beneficio fue declarado inexecutable por la Corte, pero restablecido, por la puerta de atrás en el batiburrillo en que quedó convertida la Ley del Plan de Desarrollo. Estas y muchas otras razones, son las que deben haber influido, para que Venezuela y Argentina lo eliminaran, después de haberlo ensayado sin éxito. Es una contribución provisorio, le respondería el Gobierno de Brasil a sus críticos, que demandaban su abolición.

Para hacernos a una idea, del impacto de este antipático impuesto, veamos unas cifras, que nos aterrizan en la realidad:

Cuenta corriente: \$5.703.747 millones/ CDT: \$18.893.778 millones

Depósitos de ahorro: \$8.922.914 millones/

Cuentas de ahorro de valor constante: \$6.003.157 millones

Certificados de ahorro de valor constante: \$2.258.316 millones

Total: \$41.781.912 millones

Magnitud de las operaciones financieras:

Cheques que se giran mensualmente: 22 millones

Transacciones electrónicas mensuales (retiros en cajeros, tarjetas créditos o débitos): 22 millones

Movimientos permanentes en cuentas corrientes de bancos: 4 billones

Ahorradores con cuentas corrientes y de ahorros: 19 millones

Número de tarjetas débito: 9 millones

Número de clientes del sector financiero, con tarjetas de crédito: 2 millones

Esta, era la panorámica que ofrecía el mercado financiero en Colombia, para octubre de 1998.

En su esquema original, el Gobierno había previsto asignar \$200.000 millones, para, a través de FOGACOOP inyectarles estos recursos al sistema cooperativo, para responderle a sus ahorradores, reintegrándoles a éstos, hasta \$500.000, de sus propios ahorros, siempre y cuando percibiera ingresos igualo inferior a dos salarios mínimos. Es de anotar, que estos recursos no provendrían de lo recaudado por el impuesto a las transacciones, sino de las adiciones presupuestales ya mencionadas. El Gobierno, había resuelto recetarle una aspirina a los deudores del sistema UPAC y una aspirineta a los defraudados ahorradores de las cooperativas. Se preveía destinar una suma no superior a los \$500.000 millones, para el alivio a los deudores del sistema UPAC, de lo que se recaudara del dos por mil; es decir, menos de la tercera parte de los ingresos previstos, pues la parte del león, sería para darle liquidez y solvencia, a los bancos y corporaciones privados,

exclusivamente, a través de FOGAFIN. Este, por su parte, había adquirido un inmenso poder. Tras la intervención y oficialización de varias entidades financieras y algunas compañías de financiamiento, pasó a controlar más del 30% del total de los activos del sistema financiero; luego, le sigue en importancia el grupo Aval con el 17%. Su poder es aún mayor, ahora, que es el receptáculo de los recaudos del dos por mil, así como de los créditos que está tramitando el Gobierno en el exterior, para el plan de salvamento bancario. Se pretendía que FOGAFIN, se constituyera, con los recursos del dos por mil, en fuente de financiamiento, para la capitalización de las entidades en apuros. CAMACOL, se había anticipado a celebrar, que" lo bueno de la emergencia, es que el Gobierno nacional, permita al FOGAFIN, garantizar las titularizaciones de la cartera hipotecaria, ello lo vuelve un riesgo - nación, lo cual facilita la rápida compra de este tipo de papeles, a cinco o siete años".

PROPIEDAD DE LOS ACTIVOS DEL SECTOR FINANCIERO

Uno de los objetivos principales, de las medidas tomadas al amparo de la emergencia económica, estaba encaminada a desembarazar a las entidades financieras, de ese cúmulo de bienes improductivos, que se habían convertido en un lastre para sus estados financieros. Con tal fin, se ideó, la creación de unas, así llamadas, Sociedades de inversión colectivas, que constituirían esas mismas entidades, como patrimonios autónomos, para adquirirles todos esos bienes que las atiborraban, eso sí, con los dineros provenientes del dos por mil, que, para el efecto les daría en crédito FOGAFIN, a tales sociedades, con un período de gracia razonable y con vencimiento a largo plazo. De este modo, el alter ego de los bancos y corporaciones, les compraban a éstos tales bienes, con dinero subsidiado, a precios relativamente bajos y podían darse un tiempo prudencial, para venderlos a mejor precio, en un momento más propicio que el actual, para el negocio de finca raíz. De no haber mediado, el fallo de la Corte, éste, habría sido un escándalo de proporciones mayores al de DRAGACOL, por que se dieron maña, hasta para prever en el Plan de desarrollo estableciéndole un régimen especial para arrendamientos, aplicable a tales Sociedades colectivas de inversión, para que pudieran arrendar el inmueble, hasta la realización del activo. De esta manera, los bancos y corporaciones, se desenhuesaban de esos activos inmovilizados, ganando con ello liquidez, les reduciría el costo de fondeo y dispondrían de una mayor capacidad de prestar, que es su negocio, mejorando su posición patrimonial, al tiempo que, por el otro lado estaban redondeando el negocio. Para ello los banqueros, le demandaban a FOGAFIN, dinero, contante y sonante:

"Para que las sociedades de inversión funcionen, FOGAFIN, debería dar estos recursos líquidos y no en títulos, por que, en las condiciones actuales del mercado, es probable que el descuento que se le pida a los tenedores de este título sea muy alto, eliminando la posibilidad de utilizar estos títulos como medios de pago"⁸⁸ . Debido a que la regulación financiera, determina, que, después de dos años, un bien recibido en pago se debe provisionar y ello castiga el P & G de las entidades, éstas preferían salir del inmueble. Un funcionario del Gobierno, que no quiso revelar su nombre sostuvo que "las personas que se decidan a llevar a cabo este negocio y que tengan la paciencia que requiere este tipo de inversiones, tendrán un

retorno anual del 50% sobre la inversión, a un plazo de cinco a siete años"⁸⁹. "Si FOGAFIN es capaz de generar los incentivos regulatorios adecuados, estas sociedades de inversión, podrían convertirse en uno de los negocios más rentables de la próxima década. Si la oportunidad resulta tan buena, como parece, es posible que logre poner al país en el radar de inversionistas de la talla de Soros '.

Recientemente, la Superintendencia bancaria, ha dispuesto que las entidades financieras, a efectos de acceder a los recursos de FOGAFIN, para su capitalización, podrán sacar de sus balances los bienes recibidos como dación en pago, con lo que, obviamente, los releva de la obligación de hacer las provisiones de rigor y de esta manera, mejorarán, sustancialmente, sus estados financieros.

Los resultados, hasta el momento, del plan de recuperación del sector financiero, dejan mucho qué desear y se han convertido en una especie de barril sin fondo, con el agravante de que, cuanto más fondos se destinen a estos fines, se acrecienta el riesgo moral, lo cual podría conducir a situaciones extremas, que terminen por derrotar los propósitos perseguidos originalmente, por más loSos.

4.5 EL VIACRUCIS DEL UPAC

Contrasta la acuciosidad, esmero y meticulosidad, mostradas por el Gobierno, para ver de encontrarle salidas a la encrucijada del sector financiero, con la indolencia y desdén, mostrados hacia el desbarajuste de la economía real, así como para con los clientes de los bancos, que han terminado todos, empresarios, comerciantes y deudores hipotecarios, pagando los platos rotos. Entre estos últimos, el caso más cruel, por su dramatismo, es el de los deudores del sistema UPAC. Para entender este viacrucis, en su justa proporción, conviene hacer algo de historia.

Frente a los ingentes recursos movilizados, para salvar la banca y las corporaciones financieras, los recursos de que se ha dispuesto, como ya lo señalamos, para morigerar las deudas de los usuarios del sistema UPAC, han sido exigüos. Para quienes estaban al día en sus pagos, se limitó el Gobierno a ofrecerles, lo que ya las propias entidades le ofrecían: reestructuración y refinanciación de la deuda, pero sin rebajarle un solo peso. A aquellos, con deudas inferiores a 5.000 UPACS (\$69.215.800, aproximadamente), con más de tres cuotas vencidas, a través de FOGAFIN, se cubren las cuotas atrasadas, mediante un crédito al deudor, de tal suerte que, por cada millón del crédito de FOGAFIN, dependiendo de los plazos y condiciones del crédito inicial, tendría que pagar \$10.000 mensuales. De este modo, las corporaciones limpian su cartera, pero sus deudores deben servir ahora, dos créditos. Como quien dice, a quien no le gusta el caldo, se le dan dos tasas. Qué pasará, si a la vuelta de dos o tres meses, entra en mora nuevamente? Que lo averigüe Vargas! Lo más indicado, hubiera sido, subsidiar la diferencia entre la corrección monetaria y la inflación, para todos los deudores de menos de 5.000 UPACS. Otra, sería la alternativa prevista, para aquellos, quienes el saldo de su deuda, excede el valor comercial del inmueble, lo cual es frecuente, dado el desplome del valor de la propiedad raíz. A ellos, les quedó la opción de devolver el inmueble a la corporación y de esta manera saldar su deuda; FOGAFIN le otorgaría a la corporación un crédito subsidiado, por el monto de la diferencia entre el valor

comercial del inmueble y el saldo de la deuda. A la corporación, le convenía esta salida, por que ya el bien, depreciado, había dejado de ser garantía del préstamo. En este caso, el "alivio" para el deudor, es perder el 30% que pagó, como cuota inicial, las cuotas que hubiera pagado, hasta el momento de la devolución y, lo más grave, quedar sin casa. Esta, es una verdadera tragedia. Peor que no tener vivienda, es haberla tenido y perderla; si lo primero es una frustración, lo segundo es una decepción. (Ver Cuadro No. 6) Contrariando el fallo de la corte, en no pocos casos, las corporaciones se mostraron renuentes a recibir los inmuebles y cuando, finalmente accedía a ello, tuvieron la osadía de cargarle al usuario los costos notariales, certificados de libertad y otras adehalas más. Ilustremos este tortuoso proceso, con un caso de la vida real: "Yo compré una casa de interés social, en febrero de 1997, por \$19 millones. En esa época, comencé pagando cuotas mensuales de \$190.000. Hoy ya debo \$25 millones y el valor de la cuota llega a \$350.000. En noviembre del año pasado, cuando salió la emergencia económica, fui a hablar con la corporación. Como estaba sin empleo, me dijeron que los alivios no me favorecían y que la única opción era entregar la vivienda. Envié una carta, para hacer el trámite, pero me dijeron, que me la recibían por el 70% del valor comercial y que tenía que pagar la diferencia. Imagínese, quedaba sin casa y con una deuda de \$11 millones. Dejé las cosas así, hasta febrero pasado, cuando la Corte constitucional dijo que era obligatorio que las entidades financieras recibieran los inmuebles ... El 26 de abril, me contestaron, aceptando recibir el inmueble por el 100% y que tenía plazo hasta el 15 de mayo ... El inmueble, lo tenía que entregar a paz y salvo ... pedí plata prestada (\$500.000), para los gastos de escrituración ... El pasado lunes que fui a la corporación con todos los documentos, me dijeron, que, como la vivienda era de interés social, tenía que levantar el patrimonio de familia. Es un trámite que se demora de tres a cuatro meses y demanda por lo menos \$500.000 ... Mejor dicho, quedé peor que al principio, por que me endeudé y ahora, no voy a poder entregar el apartamento, por que el plazo se venció ayer"⁹¹. Este patético caso, es el de una damnificada, en la ciudad de Cali. Este espeluznante cuadro, le mereció un comentario a Don Hernando Santos: "los más de 300 mil, que están en mora, por que han perdido sus empleos o por que sus ingresos son insuficientes, siguen en las mismas, condenados a perder sus viviendas ... y como si esto no fuera suficiente desgracia, a continuar en su calidad de deudores morosos. En otras palabras, la emergencia no resolvió ningún problema ... ¿tiene algún sentido, privar de sus casas a ciudadanos que no posean ningún otro patrimonio y cuyo poder adquisitivo ha sido, largamente, superado por la monstruosa voracidad del sistema de valor constante?"⁹². Ahora, ante la proximidad de la devolución masiva de inmuebles, al acercarse el plazo límite para hacerlo, establecido por la Superintendencia, CAMACOL propone, que no se devuelvan los inmuebles, que, en su lugar, las entidades financieras refinancien el 100% del valor comercial de la vivienda, a la familia actualmente propietaria, a una tasa de la corrección, mas 8 puntos efectiva, a un plazo de 15 años y FOGAFIN le otorgue el crédito a la corporación por el valor excedente de la deuda, respecto al valor comercial.

De este modo, las entidades financieras mantendrían productivos estos créditos, contribuyendo a mejorar sus estados financieros, al no tener que realizar provisiones. Lo que le preocupa a CAMACOL es que, el atiborramiento de las corporaciones con los bienes recibidos, tarde que temprano se traducirá en un mayor congestionamiento del mercado de finca raíz, toda vez que, según informe reciente de la Lonja de propiedad raíz de Bogotá, hay en el país más de doce mil inmuebles nuevos terminados, que no se han podido vender.

Luego, vendrían unos tímidos cambios de las fórmulas iniciales, flexibilizándolas, ante la ineficacia de las iniciales. Se amplió la financiación de FOGAFIN a ocho cuotas adicionales, contadas a partir de la fecha del primer "alivio", con lo cual, a quien le llegó el respiro en junio, su vigencia se extiende hasta enero del próximo año. Esto, siempre y cuando el usuario del crédito demostrara su capacidad de pago en imposibilis obligatio. En la primera ola de refinanciaciones, que concluyó en marzo/99, FOGAFIN dispuso de \$227.000 millones, con los cuales se atendieron 66 mil solicitudes de préstamo, de los cuales \$14.000 millones corresponden a deudores morosos y el remanente, para quienes estaban al día. Luego, en esta segunda fase, que comenzó en mayo, se han desembolsado \$90.000 millones, de los cuales \$75.000 millones son para los deudores en mora y \$14.000 millones para quienes se encuentran al día. Los deudores que se pusieran al día hasta el 31 de mayo, tendrían derecho a optar por otros sistemas de amortización, a saber: vincular su crédito a la inflación. Algunas corporaciones, aplicaron esos "alivios" al saldo de la deuda y no a las cuotas, con lo que, simplemente, le hicieron el garlito al deudor. Según cifras redondas de FOGAFIN, de una u otra manera, han recibido el "alivio" 380 mil personas, de 800 mil usuarios del crédito UPAC. "El subsidio se entregará a las CAV, mediante contratos, que, para tal fin, deben celebrar con el FOGAFIN. Es decir, que las CAV no perderían ni un peso, por que la reducción en los intereses se los compensará el gobierno"⁹⁵. El Presidente de la Asociación bancaria, Jorge Humberto Botero, dijo, en días pasados que "los alivios del FOGAFIN, ayudaron a mejorar la calidad de la cartera del sistema financiero y ese efecto, ayudará a mejorar los balances futuros del sistema"^{~6}. Contra todas las evidencias, el Presidente se desgañita, parlotando que "no estamos protegiendo a los banqueros ... lo que queremos es proteger al ahorrador"; como dicen en Norte de Santander aliado del enfermo, come el aliviado. Según María Mercedes Cuéllar, Presidenta del ICAV, "ningún subsidio sustituye el hecho de estar desempleado. Aún no se conoce el desenlace del drama, de mas de 200 mil familias en aprietos, que a finales del año anterior estaban con sus viviendas en vilo, pues eran objeto de juicios ejecutivos, que podía conducirlos a perderlas. Lo que sí se sabe, es que para los 150 mil, que a julio de 1998 habían perdido sus viviendas, ni el Gobierno ni las corporaciones se preocuparon por ellos; esas familias, despojadas torticeramente de su única heredad, han pasado a hacer parte de las legiones de los excluidos de una sociedad que les negó esa segunda oportunidad sobre la tierra, que reclamaba Aureliano Buendía, en cien años de soledad. Ellos fueron desahuciados!

En qué momento, el UPAC, se transfiguró, de un valioso instrumento para impulsar el ahorro y el crédito hipotecario, a un diabólico medio de expoliación? Su gestor en Colombia fue el economista Lauchlin Currie, inspirador del Plan de las cuatro estrategias de la administración Pastrana, que contemplaba la actividad constructora, como el eslabón que jalaría la cadena, para dinamizar la economía

y fomentar el empleo; tesis éstas, coincidentes con las de Myrdal y Rostow, entonces en boga. Brasil y Chile, habían ensayado con éxito esta modalidad de la indexación, que se ajustaba muy bien a una economía como la colombiana, entrampada por la inflación. A través del decreto presidencial 677 de 1972, se crea el sistema de valor constante UPAC y mediante el Decreto 677 se reglamenta su puesta en marcha, definiendo que "para efecto de conservar el valor constante, de los ahorros y de los préstamos a que se refiere el presente Decreto, unos y otros se reajustarán periódicamente, de acuerdo con las fluctuaciones del poder adquisitivo de la moneda en el mercado interno y los intereses pactados se liquidarán sobre el valor principal reajustado. Parágrafo: los reajustes periódicos previstos en este artículo, se calcularán de acuerdo con la variación resultante del promedio de los índices nacionales de precios al consumidor, para empleados de una parte y para obreros, de otra, elaborados por el DANE". En sus primeros 15 años, aportó mas de un millón de soluciones de vivienda, incentivando de paso la actividad de la construcción, gran generadora de empleo por excelencia. El expresidente López quiso frenar la inflación inercial y con tal fin, supeditó la corrección monetaria a la inflación esperada y no a la inflación del año anterior. Durante esta primera etapa, las tasas del sistema UPAC, siempre estuvieron por debajo de las del resto del sistema financiero.

Durante gran parte de la década de los 80, mientras las tasas reales de interés del resto del sector financiero, llegó a estar por encima del 20%; las del sistema UPAC no sobrepasaron el 8%. Se proveían, además tasas diferenciales, según el estrato de la población, con lo que se pudo focalizar el subsidio a los más pobres, con dos o tres puntos menos en la tasa de interés, con respecto a los estratos medios y altos. Esto, era posible, por que las corporaciones de ahorro y vivienda a las que le dio vida, tenían la prerrogativa de la captación de ahorro no remunerado, así como las barreras impuestas, para impedir que otros intermediarios entraran al sistema; en cierto modo, éste era cerrado. A los ahorradores, se les pagaba una corrección monetaria equivalente al alza en el costo de vidalibre de impuesto sobre la renta, más un rendimiento ligeramente superior a la que reconocían a sus clientes, el resto del sistema financiero. Por aquellas calendas, la vivienda se valorizaba por encima de los índices de inflación, por lo que se había convertido en la mejor alcancía para la clase media y media alta. Hoy, en cambio, en Bogotá, a guisa de ejemplo, en los dos años anteriores, en términos reales- descontada la inflación- el valor de las residencias, para clase media y media - alta, ha caído 37%, mientras el costo, también en términos reales de la deuda con las corporaciones, ha crecido un 60%; todo lo contrario de lo que acontecía anteriormente, cuando el inmueble, que era la garantía del préstamo subía más que éste. Según un estudio de la Lonja de propiedad raíz de Bogotá, realizado el año anterior, el 185% de los inmuebles de la capital, se desvalorizaron. Se estima que la propiedad raíz en el país ha perdido más del 30%, en términos reales. (Ver Gráficas Nos. 8 y 9) A partir de 1991, con la desregulación financiera, se abrió el sistema y las corporaciones de ahorro y vivienda, perdieron el monopolio que tenían sobre ese segmento del mercado hipotecario y se hicieron cada vez más dependientes de unas captaciones, no solamente más costosas, sino de más corto plazo. Ahora, los créditos hipotecarios, quedaban a la par con los créditos comerciales o de consumo, con el señuelo de que la competencia, redundaría en beneficio del sector financiero y, en últimas del usuario del mismo. Se desmontó la banca especializada y emergió la multibanca: todos los establecimientos financieros entraron a competir por los mismos

recursos, los cuales, por lo demás, se reducían, dada la ostensible baja de la formación interna de ahorro, a la que ya nos referimos, mientras se disparaba el consumismo. Teóricamente, todos los usuarios del crédito, en adelante, quedaban en pie de igualdad, frente a las instituciones financieras. Ya sustentaba Marx, que el derecho igual entre desiguales, es el derecho de la desigualdad.

Para 1994, ya la corrección monetaria se había atado, en un 55% a la DTF (tasa promedio de captación) y sólo en un 45% al alza del costo de vida, al tiempo que se dejaba en libertad a las corporaciones, para pactar con sus clientes, las tasas de intermediación. Es de anotar, que cada cambio en la fórmula del cálculo de la corrección monetaria, tiene un efecto retroactivo, toda vez que se aplica siempre, sobre el saldo, ya indexado, de la deuda, a la fecha en que se tome dicha medida; algo, por demás, injusto y que deja planteada una gran inseguridad jurídica para el usuario del crédito (Ver Cuadro No. 5). Ya explicamos, anteriormente, de qué manera y en qué proporción, se dispararon las tasas de interés en 1998, que fue el detonante de la actual crisis. En los primeros seis meses de 1998, el alza la DTF, se tradujo en un incremento en la corrección monetaria, del 16%, al 27.2%. Difícil predicamento para las corporaciones, financiar proyectos de construcción y adquisición de vivienda, con planes de largo plazo, sustentándose en captaciones a corto plazo. Ello era insostenible. "En un sistema, cuyos pasivos con el público, son de alta exigibilidad, pero recupera sus colocaciones en el mediano y largo plazo, implica una inminente situación de iliquidez, que igualmente afectaría, por reflejo, a las demás entidades del sistema financiero.

Ya desde 1977, se le habían introducido algunos cambios a la manera como se calcularía la corrección monetaria; pero el cambio de las reglas del juego en 1991, en medio de la orgía financiera que se vivía, sería la pérdida del sistema UPAC. Ahora, la Junta directiva del Banco de la República, quedaba con la facultad discrecional, para fijar y/o modificar la fórmula para calcular la corrección monetaria. Hasta 1978, el usuario del crédito UPAC, terminaba pagando al final, como máximo, entre tres y cuatro veces el valor del crédito inicial; ya para 1979-1986, el promedio subió a 5.5-6 veces; para 1989, ocho veces; para 1994, diez, doce y hasta catorce veces (había libertad de pactar las tasas de intermediación). Actualmente, puede llegar hasta el extremo, delirante, de 20 veces! Es decir, que la deuda le crece al usuario del crédito, de una manera exponencial (Ver cuadros Nos. 7 y 8). Definitivamente, la Resolución 18 de la Junta del Banco de la República del 30 de junio de 1995, constituyó una fatalidad para los usuarios del sistema UPAC al establecer en un 74% de la DTF la corrección monetaria; para luego, sin miramientos, ni contemplaciones, propiciar, a mediados del año pasado un alza en las tasas de interés, a niveles sin precedentes, para defender, a toda costa, la banda cambiaria que se empeña en mantener, así sea al precio de colapsar la economía. Con dicha Resolución, la Junta del Banco de la República, violó flagrantemente el Decreto 1730/91, la Ley 31/92 Y el Decreto 1663/93, este último, denominado Estatuto orgánico del sistema financiero, en cuyas normas se estatuye, que la UPAC se debe liquidar, de acuerdo con los Índices del IPC elaborado por el DANE, para un período de 12 meses, inmediatamente anterior, con una adición del 35% del promedio de la tasa variable DTF, calculada por el Banco de la República". Así se expresó el diario El Tiempo:

"Al cielo clamó, la antinomia, de una corrección monetaria del 27%, con una inflación realizada del 16%. Tamaña desproporción, no se puede esperar que la corrija la morosa evolución de las tasas de interés. Por encima de la alquimia financiera, se impone enmendar este otro episodio de la economía bárbara y restablecer la justicia. Nunca ha sido aconsejable irritar a los pueblos, preservando lo patéticamente inicuo, 198 . Se paralizó la actividad de la construcción y se paralizaron los créditos para vivienda, en un país con un déficit de vivienda del orden de 1.260.500 unidades (17.6% de los hogares). En 1998, se construyeron 332.000 metros menos que en 1997 y las CAV dejaron de desembolsar \$2 billones. La demanda se ha deprimido, tanto por la caída de los ingresos, por la recesión inducida por la Junta del Banco, como por el elevado costo de la financiación. Mientras en Estados Unidos, país de referencia para cualquier transacción comercial, por la compra de una vivienda de clase media, se pagan intereses del 5% real anual, en Colombia esa misma tasa, ha pasado del 5% en 1990, al 11% en 1994, al 23% en 1995 y en 1999, llegó al 29%. En el pasado, las tasas de interés en Colombia, habían subido hasta 10 puntos, por encima de la del Tesoro de los Estados Unidos; ahora era más de 5 veces dicha tasa! Con razón, afirma María Mercedes Cuellar, Presidenta del ICAV, que "los alivios, no alcanzan a ser tan importantes, desde el punto de vista macroeconómico, como la baja de las tasas de interés. El sistema de financiación de vivienda funcionó bien durante 30 años, hasta que los intereses subieron más de la cuenta" . Para la Junta del Banco de la República, resulta ahora asaz difícil revertir su decisión de 1995 de atar la corrección monetaria a la DTF, según Leonardo Villar, miembro de ella; alega, que hacerlo, implicaría para las corporaciones dejar de percibir \$1.3 billones; que vistos, en la perspectiva del deudor, es exactamente ese el monto del raponazo que le ha significado a los 800 mil usuarios del crédito UPAC, tan arbitraria determinación. No se equivocó Rudolf Hommes, entonces, al identificar a este odioso sistema con drácula. Con el aumento desproporcionado del UPAC, atado a las fluctuaciones de la DTF, las cuotas de amortización de los usuarios de dicho sistema, subieron en forma, más que proporcional a su capacidad de pago, dándose casos, en donde la cuota, llega a representar hasta el 70% del ingreso del usuario, lo que conllevaría a la mora y, de rebote, al deterioro de la cartera de las corporaciones. "Por estar prestando a costos tan elevados, terminamos sin los clientes y con unos bienes recibidos en pago, que no nos sirven para nada", dijo un conocido banquero a la revista Dinero⁹⁹. No es, entonces, que el colombiano, de la noche a la mañana, se volvió mala paga "para nadie es desconocido, que la recesión económica ha golpeado, tan fuertemente, el bolsillo de los colombianos, que hasta los más cumplidos, se han visto en problemas para cumplir con las cuotas del carro, el apartamento y hasta la tarjeta de crédito. Las empresas más ortodoxas han tenido que demorar el pago a muchos de sus proveedores y las cosas parecen no mejorar por ahora ... Las opiniones coinciden en que, en medio de los infinitos problemas que lo acosan, la violencia, la descomposición social, el desempleo, la crisis y la inestabilidad actual, el colombiano es un deudor cumplido. El diseño de los créditos en UPAC, se convirtió en una trampa mortal; con el halago de pagar una cuota mínima al principio, no abonando a capital y capitalizando los intereses, se le convierte después en una pesadilla para el prestatario, con el crecimiento acelerado de las cuotas futuras, que se tornan impagables, mientras el saldo de la deuda, lejos de disminuir, sube! Entre las medidas que tomó el Gobierno, a

comienzos de año, está la prohibición de esa modalidad de crédito, que tantos dolores de cabeza le ha producido a tantas víctimas de la misma.

El Banco de la República, quiso anticiparse a una decisión de la Corte Constitucional, que podía serle adversa, maquillando su fórmula, estableciendo una nueva forma para calcularla: hacia adelante, de las cuatro semanas que se tendrían en cuenta, las dos últimas tendrían mayor peso que las dos primeras; así, si la DTF bajaba, se reflejaba en mayor proporción en el cálculo de la corrección monetaria. Luego, se daría otro paso, en el sentido de ponderar más en la fórmula el componente de la inflación. Sostiene el comunicado de la Junta del Banco que, de esta manera, "se busca que, en el largo plazo, la corrección monetaria promedio, sea equivalente a la inflación promedio". Esto es, casi, como lograr la cuadratura del círculo; claro que, como dijo Keynes, a largo plazo, todos estaremos muertos. Pero, eso solo era una engañifa, por que, de la misma manera, cuando la DTF subiera, también sobrevendría un alza mayor y más rápida en las cuotas hipotecarias y seguimos igualo peor. En esta nueva fórmula, la corrección monetaria seguiría atada al DTF, claro que en menor proporción. En junio pasaría al 71 % y luego se reajustaría mensualmente, acordes con el comportamiento de la inflación. En la medida que la inflación bajara, el porcentaje de equivalencia de la tasa de referencia sería menor. Si subía, se aumentaba. Según el Ministro de hacienda, "el cambio es importante, por que, nuevamente, se vincula la corrección monetaria a la inflación y evitará que se presenten fluctuaciones tan bruscas, como las registradas en años anteriores, por el disparo de las tasas de interés ... de esta manera, se rescata la fórmula tradicional de la corrección monetaria, que operó durante muchos años, pero se mantiene con una referencia a la DTF, para que la rentabilidad de los ahorradores no descienda demasiado ... En adelante, los deudores van a tener la certeza de que sus cuotas no se van a disparar.

En un mensaje subliminal a la Corte, que estudiaba una demanda, contra el esperpento de la Resolución de marras, advertía que "De llegarse a atar la corrección monetaria, directamente, al costo de vida, se desincentivaría el ahorro en las corporaciones de ahorro y vivienda"!03. El Ministro le prende una vela a Dios y otra al diablo y nos da una clara demostración, de lo difícil que es, pretender servir a dos señores a la vez. "La nueva fórmula, tampoco evitaría un colapso del mercado hipotecario, si volvieran a dispararse a las nubes las tasas de interés ... En la nueva fórmula, se le da algún peso a la inflación, pero la corrección monetaria sigue, como antes, las fluctuaciones de la DTF, la tasa de interés de referencia más importante del mercado ... El problema básico, nunca fue, que la corrección monetaria dependiera de la DTF, sino que, sin que hubieran ocurrido cambios en los fundamentos de la economía, el Banco de la República indujera un salto de la DTF real de más de cuatro veces, entre 97 y 98"104. Un cúmulo de demandas contra el endriago del UPAC, se han venido tramitando tanto en el Consejo de Estado, como en la Corte constitucional. Primero fue el Consejo de estado, con ponencia del Consejero Daniel Manrique, el que se pronunció sobre la legalidad del Artículo 1!! de la Resolución 18/95 de la Junta directiva del Banco de la República y luego, haría lo propio, la Corte constitucional, con ponencia del Magistrado Alfredo Beltrán, esta vez referida a la constitucionalidad de literal f) del Artículo 16 de la Ley 31/92. En seguidilla, una y otra corporación, terminaron dando un vuelco rotundo, en cuanto a la fórmula para calcular la corrección monetaria. De nada sirvieron los cantos de sirena de la Junta directiva del Banco y del Ministro de

hacienda. Para el Consejo de Estado, resultaba indubitable que "el componente principal y prácticamente único de dicho cálculo, no podía ser otro, que el señalado por el Artículo 134 del Decreto 663 de 1993, esto es, el IPC ... Las tasas de interés, son apenas un elemento de menor relevancia, prácticamente ni siquiera obligatorio, pues la Ley no lo impone, sino que recomienda que se procure su inclusión en el proceso de cálculo del UPAC". En una primera reacción de la Junta directiva del Banco de la República, dijo que "no cambiaría nuevamente la fórmula de calculo, puesto que los cambios introducidos hace diez días, están acordes con el fallo del Consejo de estado"¹⁰⁵. Pero, luego, sería la Corte constitucional, la que al declarar la inexecutable de las leyes que facultaban a la Junta directiva del Banco de la República, para fijar la corrección monetaria, con base en la DTF, dejaría sin piso la actuación de ésta. "Vincular la UPAC al movimiento de las tasas de interés en la economía, viola los mandatos constitucionales -Artículo 51 de la Carta- que contemplan el derecho de la vivienda digna, de un lado y de otro, que el Estado ha de promover y poner en vigencia sistemas adecuados para adquirir vivienda ... Semejante sistema para la financiación de vivienda, no resulta, a juicio de la Corte, adecuado para permitir la adquisición y conservación de la misma, como de manera expresa lo ordena el Artículo 51 de la Carta, en su inciso segundo, pues ello desborda, como es lógico, la capacidad de pago de los adquirentes de vivienda ... ", manifestó la Corte en su Sentencia. En ella, se le estableció un rasero al costo del crédito hipotecario y se le puso coto a la indexación del crédito en consonancia con la DTF. Por ello, se apresuraron a expedir una nueva Resolución el 31 de mayo, revocando las anteriores, retro trayéndose al espíritu primigenio de la fórmula, al desligarla de la DTF, aunque luego, recurrirían a ciertos artilugios, para soslayar su total acatamiento, razón por la cual fue reconvenida en reciente fallo de la Corte. Así, mediante un truculento procedimiento, se la ingeniaron para que" mientras la inflación año a año de los meses de mayo, junio y julio, fue de 9.98%, 8.96% Y 8.87%, respectivamente; el Banco fijó la corrección para dichos meses en 13.67%, 13.50% y 13.15%, lo que da una diferencia de 3.69, 4.54 y 4.28, a favor de los banqueros, equivalente a \$150.16 por cada UPAC"¹⁰⁶

CORRECCION MONETARIA VERSUS INFLACION

Igual, que cuando la Corte falló, en torno a las responsabilidades de la Junta del Banco, en el sentido de que éstas no se podían circunscribir a la preservación del poder adquisitivo de la moneda; esta vez, también despertó la ira jupiterina de los talibanes del pensamiento único.

El primero en saltar a la palestra fue El Tiempo. Así tronó el editorialista del diario de los Santos: "En este momento, hay 800 mil deudores del sistema UPAC, por un monto cercano a los \$13 billones o el equivalente al ahorro de casi 11 millones de colombianos, que sustentan la plata que está prestada. Un fallo equivocado de la Corte, podría colocar en riesgo ese dinero y poner en serio peligro todo el sistema financiero, con las imprevisibles consecuencias sociales que acarreará su eventual colapso... todo lo cual obliga a cuestionar, la creciente tendencia de la corte constitucional, a legislar en materia económica, con cierta dosis de populismo, tendencia que, de continuar, podría llevarla mañana a eliminar, también, la capitalización de intereses para créditos de inversión en la industria o la

agricultura ... Tras las doctrinas de la Corte, subyace la consideración de que al Estado corresponde la defensa de unos valores supremos -la equidad, por ejemplo- así, hacerlo pueda constituirse en una amenaza para la estabilidad del sistema financiero. Es lo que se desprende del fallo sobre la emergencia económica, según el cual, en aras de esa equidad, poco importa el efecto que pueda tener una crisis financiera sobre la totalidad de la población". Luego, arremetería contra la Corte, furibundo y desencajado, el inefable Rudolf Hommes: " ... La Corte, tiene que ser responsable por las consecuencias económicas y políticas de sus acciones y debe responder ante alguna autoridad, por decisiones negligentes o catastróficas o por el daño económico que causa. También es necesario que los magistrados ejerzan autocontrol y no dejen desbordar sus pasiones y su ideología, con la incontinenencia que han demostrado ... En materia económica, sí que es necesaria la prudencia y la parsimonia de la corte. En estos temas, con el perdón de Armando Benedetti, los magistrados han demostrado, hasta ahora, que, mejor que jurisconsultos, son unos burris consultos (!!!). Como estamos Pedro y tú cortando orejas, le dijo el Maestro a su discípulo, en unas circunstancias tan aciagas y difíciles, como las que vive el país actualmente. El Magistrado José Gregorio Hernández, le ripostó, diciéndole: Si a alguien, no le gusta que exista en Colombia, un sistema de control de constitucionalidad de las leyes, debería radicarse en otro país,,"109 .También la omnisciente marisabidilla, María Isabel Rueda, después de llamar, despectivamente, "teguas" a los magistrados e ignorantes "en cuanto a la forma de encarar una crisis financiera", como si ello fuera de la incumbencia de la Corte, espetó: "si se soban los banqueros privados, el primero que se soba es el público"; es decir, que si el país quiere salvarse, primero salvemos a los banqueros! Ciertamente, una mala causa empeora, cuando se la trata de defender. Cuándo será que en Colombia se reivindique el fuero del respeto, por la opinión ajena? No todos podemos pensar iguales" ... sería tremendo. Lo que enriquece el pensamiento de uno, es la pluralidad del pensamiento de los demás). Mucho se ha discutido, sobre el alcance de los fallos del Consejo de estado y de la Corte. En concepto de Eduardo Laverde Toscano "en principio y salvo que la propia Corte disponga otra cosa, modulando su decisión, las sentencias de inexecutableidad, tienen efectos para todos (erga omnes) y hacia el futuro (ex nunc), en tanto que las sentencias de anulación de los actos administrativos, siendo igualmente aplicable a todos, tienen efectos 'desde entonces' (ex nunc), es decir, desde que el acto, ahora expulsado del ordenamiento jurídico se produjo, habiendo precisado al respecto nuestra jurisprudencia que, salvo, desde luego, en lo que respecta a situaciones jurídicas definitivamente consolidadas. Ante la decisión del Consejo de estado, pues, la situación, en materia de cálculo de la UPAC, se retrotrae al 30 de junio de 1995 (fecha de la Resolución anulada), cuando el UPAC se calculaba únicamente, con referencia al IPC, según el mando del artículo 134 del Decreto 663/93, que sobre el particular, recogía normas precedentes. Cómo afecta, particularmente, la sentencia del Consejo de estado, a los usuarios del sistema UPAC lo planteado? Sea lo primero decir, que a ahorradores y a deudores, de una manera sustancialmente diferente. Para los primeros, lo mismo que para los deudores, que a la lecha del fallo hubieran dejado de serlo, podría predicarse una situación jurídicamente consolidada, con respecto a la cual, la anulación de la norma, no alcanza a afectarlos. No sucede lo mismo, para los deudores, que tienen un crédito vigente, cuyas cuotas ya causadas en el pasado y aún canceladas, constituyen base de las

actuales, lo mismo que de las futuras, situación que define, que la misma no se haya aún consolidada".

Ahora, cuando la expectativa se centraba en la segunda parte del fallo, que determinaría la constitucionalidad de que se capitalicen los intereses o lo que es lo mismo, que se cobren intereses sobre intereses, mas conocido en la jerga financiera como anatocismo. La Corte pone en un brete al Gobierno, al sentenciar la inconstitucionalidad de todo el entramado normativo del sistema UPAC, expedido por el Gobierno, retrotrayéndonos a 1999. Ahora habrá que hacer borrón y cuenta nueva, pues a juicio de la Corte, los numerales 10 y 19 del artículo 150 de la Constitución, exige perentoriamente que sea el Congreso, en ejercicio de sus facultades y no el ejecutivo, quien establezca los parámetros del sistema de financiación de la vivienda, para la cual dispondrá de un plazo hasta el 21 de junio del próximo año. Mientras el Congreso se pronuncie, a la capitalización de los intereses, en los inicios del sistema UPAC y deja en el ambiente la duda sobre su conveniencia en los actuales momentos: "En ese momento, la capitalización de intereses era sana, pues la deuda solo crecía con base en la inflación y el ingreso de los trabajadores lo hacía, en muchos casos, por encima de ese nivel"¹¹⁵. Hoy las cosas son a otro precio; mientras la deuda crece, con base en la DTF, en los últimos cuatro años los salarios cayeron, a una tasa real anual del 0.6%¹¹⁶. Como cada sastre, alaba su aguja, los banqueros no se podían quedar atrás, en la defensa de semejante adefesio, argumentando, que" si bien esa figura fue considerada 'maligna' en épocas antiguas, por parte de la iglesia católica, con el transcurso del tiempo, la concepción jurídica fue evolucionando a medida que se desarrollaban los mercados financieros de los países protestantes de Europa. En el caso de Colombia, solo en el Código civil, que fue elaborado a finales del año pasado, prohíbe el anatocismo ... La legislación comercial y financiera, establece diferencias jurídicas entre capitalización de intereses y anatocismo ... La capitalización de intereses, son la base fundamental de los créditos a largo plazo"¹¹⁷. Eduardo Sarmiento, demuestra lo poco convincentes de las argumentaciones del Banco de la República y Asobancaria: En cuanto a la capitalización de intereses se aclaró que, una cosa es el interés y otro, su componente inflacionario. Si se capitalizan o no los intereses, no afecta al UPAC, lo que pasa es que no se deben capitalizar los intereses reales; no, es saludable, por que le garantiza al usuario cuotas acordes con el poder de pago"

Es evidente que el Gobierno se ha contentado, solamente, con atacar los efectos y las consecuencias del problema, aplicándole paños de agua tibia a los millares y millares de damnificados de este descalabro financiero, que no y pueden estirar mas el brazo que la manga, para quienes adquirir su vivienda o depositar sus ahorros de toda una vida en las entidades financieras, se les ha convertido en una pesadilla. El drama de los embargos, secuestres, juicios, ejecuciones y el despojo continúan, a ciencia y paciencia de un Gobierno, para el que solo cuenta, como su preocupación, la crisis sistémica del sector financiero, pero no la crisis del sistema, que desgarrar el tejido social y atenta contra la propia legitimidad y estabilidad de las instituciones. Krugman cree "que el único obstáculo estructural para la prosperidad, son las doctrinas obsoletas, que confunden las mentes de los hombres".

Al remover de cuajo, en breve plazo, como lo dispone la Corte, las fases mismas del sistema UPAC, al Presidente Andrés Pastrana el destino puso en su camino la cruel aporía de ver sepultar en un gobierno el engendro diabólico que se gestó en la administración de su padre y predecesor. Le queda ahora, al Congreso de la República la ímproba tarea de explorar caminos, con mucha sinderesis y ponderación, que conduzcan al restablecimiento, sobre nuevas, del sistema de crédito de vivienda, que compagina su financiación de largo plazo de ésta, para que sea asequible a la clase media y baja, con el carácter de los recursos que se capten para el efecto, para que pueda ser viable y sostenible en el tiempo. Nos enseña Julio Cortazar que "nada está perdido, cuando hay esperanzas para empezar de nuevo".

5. BORRÓN Y CUENTA NUEVA

"Cuando los lobos hacen las leyes, pobres las ovejas"

El UPAC y los fallos de la Corte y del consejo de Estado

La Corte Constitucional ha emitido tres sentencias relacionadas con el tema del UPAC, durante el presente año; la C-383 de mayo 27/99, la C-700 de septiembre 16/99 y C-749 de octubre 6/99; así:

Sentencia C-383 de mayo 27 de 1.999:

"Declárase INEXEQUIBLE la expresión «procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía», contenida en el literal f) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992".

Sentencia C-700 de septiembre 16 de 1.999:

"Primero.- Declárase INHIBIDA para resolver acerca de la constitucionalidad de los decretos autónomos 677, 678,1229 Y 1269 de 1972, y 1127 de 1990, por carencia actual de objeto.

Segundo.- Declárase INHIBIDA para resolver acerca de la exequibilidad del Decreto 1730 de 1991, ya excluido del ordenamiento jurídico, con excepción de los artículos 2.1.2.3.22 a 2.1.2.3.26, inclusive, los cuales se declaran INEXEQUIBLES".

Tercero.- Decláranse INEXEQUIBLES en su totalidad los siguientes artículos del Decreto 663 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero), que estructuraban el sistema UPAC: 18,19,20,21,22,23,134,135,136,137, 138,139 Y 140.

Cuarto.- Los efectos de esta Sentencia, en relación con la inejecución de las normas declaradas inconstitucionales, se difieren hasta el 20 de junio del año 2000, pero sin perjuicio de que, en forma inmediata, se dé estricto, completo e inmediato cumplimiento a lo ordenado por esta Corte en Sentencia C-383 del 27 de mayo de 1999, sobre la fijación y liquidación de los factores que inciden en el cálculo y cobro de las unidades de poder adquisitivo constante UPAC, tal como lo dispone su parte motiva, que es inseparable de la resolutoria y, por tanto obligatoria."

Sentencia C-749 de octubre 6 de 1.999

"Primero.- ESTÉSE a lo resuelto en la Sentencia C- 700 del dieciséis (16) de septiembre de mil novecientos noventa y nueve (1999), en la cual se declaró la inexequibilidad del artículo 134 del Decreto Ley 0663 de 1993.

Segundo.- DECLÁRASE la inexequibilidad del numeral tercero del artículo 121 del Decreto Ley 0663 de 1993, así como la de la expresión «que contemplen la capitalización de intereses» contenida en el numeral primero de la norma en mención, únicamente en cuanto a los créditos para la financiación de vivienda a largo plazo, inexequibilidad cuyos efectos se difieren hasta el 20 de junio del año

2000, como fecha límite para que el Congreso expida la ley marco correspondiente."

Por su parte el Consejo de Estado, con anterioridad a los fallos de la Corte; es decir, con fecha 21 de mayo de 1.999, se había pronunciado, declarando la nulidad de la Resolución No. 18 del 30 de junio de 1.995 de la J.D.B.R.; así:

"Declárase la nulidad del artículo 1^º. De la Resolución No. 18 de 30 de junio de 1.995, expedida por la Junta directiva del Banco de la República, en la parte destacada por el actor que expresa:

Artículo 1^º. El Banco de la República calculará el valor en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante -UPAC- equivalente al setenta y cuatro por ciento (74%) del promedio móvil de la tasa DTF efectiva de que tratan las resoluciones 42 de 1.988 de la Junta Monetaria y Externa No. 17 de 1.993 de la Junta directiva ... "

La primera sentencia de La Corte, la C-383/99, desligó la UPAC de la DTF, con base en el artículo 51 de la Constitución Política que establece el mandato inequívoco de que "todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de estos programas de vivienda". Se trata de razones de fondo, que hacen relación a la equidad y al Estado social de derecho que consagra la Carta; en concordancia, con lo cual La Corte deja sentado, dentro de las consideraciones del histórico fallo, que "al incluir la variación de las tasas de interés en la economía, en la determinación del valor en pesos de la Unidad de poder adquisitivo constante, se distorsiona por completo el justo mantenimiento del valor de la obligación, se rompe el equilibrio de las prestaciones, de tal manera que ello apareja como consecuencia un aumento patrimonial en beneficio de la entidad crediticia prestamista y en desmedro directo y proporcional del deudor, lo que sube de punto si, a su vez, los intereses de la obligación se les capitaliza con elevación consecencial de la deuda liquidada de nuevo en UPAC que, a su turno, devengan nuevamente intereses que se traen, otra vez, a valor presente en UPAC, para que continúen produciendo nuevos intereses en forma indefinida". En vista de la demanda interpuesta ante la Corte contra el numeral 1 del Artículo 121 del Decreto 663/93, que contempla la capitalización de intereses, las entidades financieras pusieron el grito en el cielo, alegando que la eliminación del endriago del anatocismo sería nefasto para la vivienda, pues ello daría al traste con el crédito de largo plazo, al tiempo que las cuotas se tornarían impagables, con lo que los créditos de vivienda serían inasequibles para los estratos medios y bajos. Ahora, cuando se conoce el fallo de la Corte son muchos los voceros de esas mismas entidades financieras, los que se desgarran las vestiduras gritando, a voz en cuello, que no hay tal capitalización de intereses; que todo ha sido una tempestad en un vaso de agua.

Lo cierto es, que la capitalización de intereses contribuyó, como la que más, a hacer impagables las cuotas de amortización y a acrecentar, exorbitantemente, el saldo de la deuda, abocando al deudor a la pérdida de su vivienda y con ella la cuota inicial, además de las cuotas pagadas hasta la fecha. Claro está, que el Gobierno tiene su particularísima interpretación del fallo de la Corte. Esto es lo que dice el

Ministro de hacienda: "El último fallo de la Corte lo que dice es: en créditos de vivienda no se pueden capitalizar intereses remuneratorios. Se puede capitalizar, por supuesto, la inflación que va implícita en la fórmula de la UVR, pero no se pueden capitalizar intereses. La mayoría de los créditos lo que capitaliza es la fórmula de la corrección, no los intereses, pero sí hay algunos que capitalizan intereses ... De manera que sí puede haber algunos casos, al re liquidarlos, en donde suba la fórmula de la cuota, que a su turno se verá compensada con este alivio que se está ofreciendo".

Pero el golpe de gracia al sistema UPAC se lo propina la Corte en su fallo C-700 de 1999, declarando inexecutable las normas del Estatuto orgánico del sistema financiero (Artículos 2.1.2.3.22 a 2.1.2.3.26 del Decreto 1730/91 y los Artículos 18,19,20,21,22,23,134,135,136,137,138,139 y 140 del Decreto 663/93), que regulaban el sistema UPAC. Es perentoria la Corte al advertir que "ni siquiera en virtud de decretos con fuerza de ley, expedidos en desarrollo de facultades extraordinarias, puede ahora el Presidente de la República dictar normas en el campo financiero, bursátil, de seguros o de ahorro, sin que previamente le hayan sido señaladas las pautas, objetivos y criterios, mediante Ley del Congreso, que constituye el marco de su actividad reguladora", ya que así lo prevé el Artículo 150, numeral 19, literal d, de la Constitución política, concordante con el artículo 335, atinente a las leyes marco. Una vez más, a consecuencia de este fallo, se armó la furrusca en el seno del alto tribunal, entre Tirios y Troyanos, mientras los detractores del mismo evocaron a Rossevelt cuando afirmó en 1937: "Hemos llegado al punto en que como Nación, debemos tomar medidas para salvar a la Constitución de la Corte y a la Corte de ella rnisma" . Ignoran ellos que los jueces, más que la bouche de la loi, para utilizar la expresión de Montesquieu, lo son del derecho; que los tiempos han cambiado, imponiéndose el realismo jurídico, que otros prefieren llamar el nuevo derecho, en el cual la norma no tiene un significado o interpretación. La función de la Corte constitucional va más allá de la exegética. "su función no es solamente la de ser legislador negativo, como cuando fija el alcance de una Ley, sentenciando su inconstitucionalidad. Su función es, también, la de ser legislador interpretativo o positivo. No en vano el aforismo latino que se aplica a las controversias civiles, 'Da mihi facta dabo tibijus' ('Dame los hechos y te daré el derecho'), se ha hecho aplicable en forma revitalizada a los casos en que la Corte constitucional asume su competencia. Es el realismo jurídico ... Al fin y al cabo, el Derecho es la justicia en acción, basado en la realidad circundante. La Constitución es lo que diga la Corte que deba ser ... Así lo quiso la Asamblea nacional constituyente de 1991...El juicio sería, entonces, a la Constitución de 1991 y no a la Corte" . En fin, en el realismo jurídico el juez no actúa según el anacrónico silogismo de Beccaria, en el que a la premisa mayor normativa, sigue, fatalmente, la premisa menor fáctica, reservándole al juez el melancólico papel de un autómeta. Por ello, en sus fallos prima la llamada verdad procesal o formal y en ellos, tan importante como el texto constitucional es su contexto.

De los fallos de la Corte se sigue la imperiosa necesidad de que el Congreso reasuma sus competencias pues "tratándose de la financiación del ahorro y del manejo e inversión de fondos del ahorro destinados a préstamos de vivienda, es menester que, en último término, el Congreso dicte una Ley marco en la que se establezcan las pautas generales y las directrices conforme a las cuales le corresponderá al Gobierno en su momento reglamentar la materia"¹²² , ya que "el

Presidente de la república carecía de competencia para expedirlas e invadió la órbita propia del Congreso de la República". En todo caso, ha dejado en claro la Corte unos parámetros, que es necesario tener en cuenta al momento de expedir la Ley marco en referencia: la corrección monetaria solo debe estar referida única y exclusivamente a la tasa de inflación; no puede haber lugar para el cobro de intereses sobre los intereses, por la vía de la capitalización de éstos. No obstante, estimó prudente la Corte diferir la entrada en vigor de su providencia, hasta el 20 de junio del 2.000, para "dar oportunidad para que la rama legislativa ejerza su atribución constitucional y establezca las directrices necesarias para la instauración del sistema que haya de sustituir al denominado UPAC, sin que exista un vacío inmediato por falta de normatividad aplicable". No han faltado críticas a esta determinación por parte de quienes la consideran como algo impropio e inusitado, pues de las normas se predica su exequibilidad o inexequibilidad, no hay término medio. Empero, en Colombia tenemos antecedentes al respecto. En 1997, la misma Corte Constitucional dictó una Sentencia sobre el régimen de regalías aplicable a la explotación de canteras y lechos de ríos, declarando la exequibilidad de la Ley, pero sólo por el término de 5 años, al término de los cuales debía cumplirse lo ordenado por la Corte.

Por su parte, la Corte Constitucional de Alemania ha producido fallos de esta laya desde 1958. Entre 1965 y 1975, profirió 52 fallos con vigencia a posteriori.

Solo así, compelido por los fallos de la Corte, se vio precisado el Gobierno a presentar un proyecto de Ley, en procura de replantear el esquema del crédito hipotecario ante la evidente crisis del sistema UPAC. Se perdió un año precioso, por cuenta de la indecisión del gobierno y el contumaz empeño de defender, a toda costa, al sector financiero, abandonando a los deudores a su propia suerte, contribuyendo así al progresivo agravamiento del problema, hasta convertirse en una verdadera calamidad. "El Congreso tiene la palabra", titulaba en primera página el diario La República el 11 de octubre, significando con ello que una vez el Ejecutivo radicó el proyecto de Ley marco para la vivienda en el Congreso, el 18 de octubre, es la responsabilidad de éste, darle un trámite rápido y diligente, como lo demanda la crítica situación de los damnificados del sistema UPAC, las corporaciones de ahorro y vivienda, los 10 millones de ahorradores del sistema y las firmas constructoras. Ello, sin perjuicio de analizar y sopesar la iniciativa oficial, para cribarla y mejorarla, de modo que el texto que salga finalmente aprobado, responda a las expectativas de todas las partes, por que este país no resiste una frustración más, sobre todo tratándose de algo tan sensible como lo es la vivienda. Por ello, el Congreso no puede tragar entero y debe andar con pies de plomo, pues no por mucho madrugar amanece más temprano. El Congreso deberá tramitar este proyecto con mucha sindéresis y responsabilidad, sin apremios, sin prisa ni improvisaciones. Le asiste toda la razón a Luis E. Rosas, cuando llama la atención sobre el hecho de que "el UPAC tuvo éxito, por que fue muy bien estudiado, no creo que otra política y su mecanismo operativo hubiera sido tan bien estudiado" 123 • ¿Se podrá afirmar lo mismo del proyecto gubernamental, liderado por un Ministro de hacienda de quien se dice que "hay algo en su desempeño que no convence del todo a los analistas locales y extranjeros. De pronto es que siempre se le ve actuando a la defensiva. Apagando incendios. Hay la sensación de que los acontecimientos lo están atropellando constantemente. Quizás una cierta parsimonia frente a hechos sobrevinientes. O una falta de visión para enfrentar

épocas muy difíciles. De este Ministro se puede decir, que siempre termina haciendo lo que tenía que hacerse, pero un poco tarde"? 124 • El reto no es de poca monta. Según el DANE, hay un déficit de 1.200.000 unidades de vivienda, hay una enorme demanda represada, que solo puede ser satisfecha con una modalidad de crédito que consulte su capacidad de pago, así como la valorización del inmueble; se trata de estimular el ahorro interno, que se ha visto reducido a su mínima expresión y es inaplazable reactivar la actividad edificadora que pasa por su peor momento, a tal punto, que en algunas ciudades, como Cali, registran caídas de más del 80% en el área de las licencias concedidas. El crédito no puede seguir por más tiempo paralizado. Es tan dramática la situación, que la cartera bruta del sistema financiero, en su conjunto, no ha crecido un solo peso el último año, mientras la cartera morosa sigue in crescendo. y ello, pese a las declaraciones de buena voluntad de los banqueros y a los pactos auspiciados por el Ministro de Hacienda y apadrinados por la ANDI.

5.1 DE LA UPAC A LA UVR.

Haremos algunas acotaciones preliminares al Proyecto de Ley presentado por el Gobierno y luego nos detendremos en algunas propuestas en tomo a lo que, en nuestro concepto debe ser dicha Ley marco.

Se rescata de la iniciativa el que se esté planteando el restablecimiento de un sistema especializado de financiación de vivienda individual a largo plazo, ligado al índice de precios al consumidor. Este es un paso importante, después de ver los estragos causados por el embeleco desregulador del sector financiero, que dio al traste con el sistema especializado primigenio del sistema UPAC, desfigurado posteriormente. Se propone establecer un nuevo sistema con una nueva unidad, que vendría a ocupar el lugar del UPAC, denominada UVR (Unidad de valor real). El uno se parece al otro, como una gota de agua a otra gota de agua. Nos tememos, que simplemente se trate de un cambio de nombre, pues la sola garantía de estar atada a la inflación no va a disipar la aprehensión respecto al malhadado UPAC, pues la actitud de las personas se asemeja a un gato que se sube a una estufa y se quema, no se vuelve a subir más a una estufa, así ésta esté helada! Como lo reseñamos anteriormente, aún no podemos cantar victoria frente a los brotes inflacionarios, pues la tendencia a la baja de los precios ha sido inducida fundamentalmente por dos factores, las buenas cosechas de alimentos y la recesión y no propiamente por la exitosa gestión de la Junta del Banco de la República. Si en esta ocasión, el sistema del crédito hipotecario hizo crisis por el alza desmesurada de la tasa de interés, mañana puede repetirse el episodio, pero esta vez por la inflación galopante, pues es bien sabido que, históricamente, el índice de precios en Colombia trepa con el auge de la actividad económica, como la cenefa en la pared. Por ello, consideramos fundamental establecer un tope a los intereses para los préstamos de vivienda, que no sobrepase el 8%, en términos reales. Habla la voz de la experiencia: "Si los intereses son altos y, por consiguiente, es mejor tomar en arrendamiento, por más 'déficit' que se estime, la construcción no crece. Lección: tasas reales altas de interés son un freno a la demanda. Ojo con el nuevo sistema"¹²⁵. Es fundamental blindar el nuevo sistema, para evitar su distorsión con el paso del tiempo, como le ocurrió al UPAC, que en sus 28 años fue reformado en 23 ocasiones. Será menester, también, meter en cintura las tasas de intermediación de las entidades financieras; éstas, en ningún caso deberían sobrepasar el 8%, toda vez que, con el esfuerzo colectivo que comporta el nuevo sistema deberán mejorar ostensiblemente la calidad de su cartera, por lo que el factor riesgo tendrá un menor peso específico, al tiempo que se les ha reducido considerablemente los encajes y ya queda de su parte hacer un esfuerzo, para que, con una mayor eficiencia operativa, puedan reducir sus costos operativos.

Uno de los aspectos críticos de este sistema es el asegurar una fuente de financiamiento segura, confiable y a costo razonable. Por ello, consideramos plausible la iniciativa de emitir bonos hipotecarios, así como el recurrir a las titularizaciones hipotecarias, que permitirían fondear a las entidades financieras con recursos que éstas, a su vez, pueden colocar a plazos que oscilarían entre los 5 y los 30 años, sin los sobresaltos ni la volatilidad inherentes a los depósitos a la vista o de corto plazo que sustentan actualmente los créditos hipotecarios, con las consecuencias que ahora lamentamos. De este modo, se supera el desfase que

provocaba el descalce de plazos entre las colocaciones y las captaciones, sin desmedro de estas últimas. Tiene el mérito este planteamiento, que ofrece una salida a la cartera actual, pudiendo titularizarla directamente o cederla, para su titularización, contra su propio riesgo, a una sociedad titularizadora, lo cual le imprimiría una dinámica muy importante al mercado de finca raíz. Pero, para que resulte funcional la propuesta es menester abrir el mercado de capitales, que virtualmente no existe en Colombia, pues es demasiado estrecho y restringido en sus operaciones. Solo así tendría fluidez y sería operativo el manejo de tales papeles, que podrían cotizarse y transarse a través de la bolsa. Dicho sea de paso, una de las incoherencias del Gobierno lo constituye su pretensión de prorrogar indefinidamente el impuesto del 2 x 1.000 a las transacciones, lo cual va en contravía de la profundización del mercado financiero. A este respecto preocupa la caída vertical de la inversión de los 293 fondos de inversión extranjeros en negocios de renta fija, al pasar de US\$8.5 millones en diciembre de 1998 a solo US\$107.000 en septiembre de 1999; mientras tanto, han retirado de sus portafolios entre enero y septiembre de 1.999 en acciones, la suma de US\$339 millones, lo cual arroja como resultado un retiro promedio diario de US\$1.7 millones. Este sistema ha sido ensayado con éxito en otras latitudes, esperamos que en Colombia tenga la misma acogida. El Senador Luis Guillermo Vélez, ha propuesto otras fuentes de financiación de un agresivo plan de vivienda, que bien puede complementar los recursos anteriores, asimilando la experiencia de otros países, particularmente de Chile, en donde los fondos de pensiones constituyen una base muy sólida a futuro. Adicionalmente, se deben establecer mecanismos coercitivos para que los municipios cumplan con lo dispuesto en la Ley, en lo relativo a la vivienda de interés social; se debe comprometer a las cajas de compensación familiar, a los fondos de cesantías, al Fondo Nacional de Ahorro, a las cooperativas, a las familias beneficiarias, a través de la autogestión y a las empresas constructoras en una alianza estratégica, que daría como resultado una rápida reanimación de la actividad constructora, generadora de empleo por excelencia y contribuiría a reducir el déficit habitacional, en breve término, en los sectores más vulnerables de la población. Es necesario prever, que un nuevo boom de la actividad constructora puede derivar en un disparo del precio de la tierra, lo cual encarecería sensiblemente el costo de la vivienda, por lo que se debe agilizar el cumplimiento, por parte de los municipios de los planes de ordenamiento territoriales (POT), contemplando medidas severas contra los especuladores y la piratería.

Llama poderosamente la atención que en el artículo 18 del proyecto se contemple como un supuesto beneficio que el deudor pueda constituir, sobre los inmuebles adquiridos, patrimonio de familia inembargable por terceros, cuando ello ya está previsto en la Ley 70/81, 258 Y 333/96. Por eso se llueve sobre mojado, cuando el Ministro de hacienda afirma que "se crean figuras novedosas como las del patrimonio familiar inembargable de vivienda".

Se contempla un régimen de transición, en el marco del cual los saldos de las deudas a 31 de diciembre de 1999, de los deudores al día se deberán reliquidar, hasta por un monto de \$100 millones "con base en la diferencia entre la corrección monetaria que resulte de aplicar la UVR y la corrección monetaria efectivamente pagada. Esta diferencia, se abona al saldo de la deuda". Es de anotar que el Gobierno propone que dicha reliquidación se haga a partir de junio de 1998 hasta

mayo 31, cuando merced al fallo de la Corte, la Junta del Emisor debió eliminar cualquier componente de DTF en el cálculo de la corrección monetaria. Ello es cuestionable, habida cuenta que el desaguisado que terminó disparatándolo todo, data desde el año 1993, cuando se vinculó la DTF al cálculo de la corrección monetaria y el gobierno pretende, caprichosamente, hacer el corte a junio de 1998. De prosperar la tesis del Gobierno, allí puede estar una fuente de conflictos, que puede depararle sorpresas desagradables. Un serio indicio en este sentido, es que el Tribunal contencioso de Cundinamarca aceptó una demanda interpuesta por los usuarios del sector financiero, en la cual se reclama la restitución de los bienes o los dineros excedentes desembolsados por los clientes a partir del año 1993. Además, si se quiere que ésta sea una Ley de punto final, ella debe favorecer no solamente a los deudores que están al día, sino primordialmente a los que no lo están, pues éstos son los del problema, no solamente por el riesgo de perder sus viviendas, si es que ya no la han perdido, sino por que la mora de ellos es la que determina el deterioro de la cartera de las corporaciones y el lastre en sus estados financieros de los bienes recibidos como dación en pago. Resulta ingenuo invitar "a los deudores a que se pongan al día a partir de hoy, para que en muy corto tiempo, cuando este proyecto se convierta en Ley, puedan acceder a estos generosos alivios"¹²⁷ . Como quien dice, hágase la luz y la luz se hizo! Afirma el Ministro de Hacienda que "el sistema se aplica para quienes estén al día el 31 de diciembre. No es una invitación al no pago"¹²⁸. Mirma Portafolio que "aunque con seguridad se criticará el hecho de que el alivio se aplique a los deudores cumplidos, hay que tener en cuenta que el Gobierno- y ojalá tampoco el Congreso- no pueden estimular la cultura del no pago de los créditos, por que hacerlo atenta contra los fundamentos mismos de la moralidad y las bases de cualquier sistema financiero"¹²⁹ .Esto no es más que un sofisma. La verdad sea dicha: la actual crisis del sistema UPAC, es una secuela de las políticas improvidentes del Gobierno, que terminaron por satanizarlo; los deudores empezaron a 'colgarse' en sus cuotas a partir del momento en que éstas se tornaron impagables y a ello contribuyó no la cultura del no pago, sino las tasas de interés usurarias, el anatocismo y la avaricia del sector financiero, que no fue capaz de prever el desastre. "El valor de la deuda como proporción del valor de la vivienda en lugar de decrecer aumenta del 70% al 88%, después de haber pagado 42 cuotas. Como resultado de ello, estos deudores se han descapitalizado en una proporción cercana al 74% de su cuota inicial o, lo que es lo mismo, su cuota inicial se ha desmejorado a un ritmo promedio por año del 32% ... Lo que en realidad ha provocado las dificultades para el pago es la caída en el ritmo de crecimiento del precio de la vivienda. Ello es producto de un ciclo de la construcción que elevó los precios reales de la vivienda de manera no sostenible en el período 1991-1995 y que luego los deprimió mucho más de lo ocurrido en los ciclos del pasado"¹³⁰ . Entre 1972 y 1995, el precio de la vivienda creció 60% por encima de la inflación. Otro factor que incidió notablemente, como ya lo hemos explicado, es que las cuotas llegaron a crecer más que proporcionalmente a la capacidad de pago del deudor. Más que temerle al fantasma de la cultura del no pago, debe contrarrestarse la cultura del consumismo e incentivar la cultura del ahorro. Es bien sabido que "la reforma laboral de 1990 conspiró, igualmente. La anualización de las cesantías junto con la modalidad del salario integral, le otorgaron a los asalariados una capacidad de consumo que con el régimen anterior no era fácilmente efectiva y que les permitió adquirir créditos. No hay que olvidar la modernización del sector público y los planes de retiro e indemnizaciones que

también estimularon el consumo privado. Parte importante de este gasto se destinó a la adquisición de vivienda. Los préstamos del sistema financiero para constructores y préstamos individuales pasaron del 8 % del PIB en 1991 a cerca del 13% al finalizar 1997. Ambos factores incidieron en un alza del valor de las viviendas, que es el principal activo de los hogares, durante el primer quinquenio de los 90. Y si a lo anterior le sumamos la presión ejercida por los dineros del narcotráfico en los precios, vemos entonces cómo se produjo una burbuja especulativa en la que se pagaron precios irreales, encontrando su máximo valor en 1995. A partir de esa fecha, los precios se han venido desinflando, destruyendo riqueza ... En otros términos, se perdió el 40% del valor de estos activos ... En términos de PIB, el esfuerzo que los hogares tenían que hacer para pagar su deuda hipotecaria (intereses y amortizaciones) pasó de 1.5% en 1991 a 3.5% en 1998. Esto significa, que los colombianos pasaron de dedicar el 10% de su ahorro total en 1991 a destinar, ocho años más tarde, más del 60% a honrarla"¹³¹. Esto, no puede perderse de vista, ahora que estamos pensando en implementar un nuevo sistema, para que no se repitan los errores pasados, ahora que se vuelve a hablar de salario 'integral' y de flexibilización laboral, por que si estas circunstancias se vuelven a dar, nuevamente sobrevendrá la catástrofe. Otro factor que ha influido en este descalabro y de qué manera, es la recesión económica, con todas sus consecuencias en el empleo, en el ingreso y, por consiguiente, en la capacidad de pago. No es, entonces, que los deudores se hayan vuelto incumplidos y mala pagas de la noche a la mañana; lo de la cultura del no pago no pasa de ser un prejuicio y las afirmaciones en tal sentido, ligerezas de funcionarios desalumbrados. Nadie como el pobre y la clase media para honrar sus compromisos; pero el hombre es él y sus circunstancias, nos lo enseñó Ortega y Gasset. De allí que la primera prioridad de la política económica, aunque el Gobierno no lo crea así, es la reactivación de la economía y la generación de empleo. Solo así podremos salir del foso en el que nos encontramos y el sector de la construcción puede convertirse en el gran catalizador de la reactivación de verdad y no la de mentirijillas a las que ya nos tienen acostumbrados los gremios empresariales y algunos analistas que los acolitan, con sus recurrentes anuncios de señales de reactivación, que van seguidas de las decepcionantes cifras del DANE, en sentido contrario. Ya el PIB ajusta cuatro trimestres consecutivos cayendo y ya hay consenso en que la reactivación no será este año, que cerrará con una baja del PIB que fluctúa, según los entendidos entre el-3% y -5%; mientras un estudio de la Universidad de los Andes pronostica un desempleo abierto que sobrepasa el 22%. La crisis parece, ahora sí, haber tocado fondo, cuando hemos llegado a los extremos escatológicos de la misma, como el deprimente espectáculo de más de diez mil personas durmiendo en el piso para recibir un formulario y concursar por treinta puestos en la EAAB para limpiar alcantarillas y la única reacción de la Casa de Nariño fue reprender al gerente de la empresa por tan bochornoso cuadro, mientras el país sigue a la espera de la puesta en marcha de la famosa Misión de empleo que el Presidente anunció con bombos y platillos al iniciar su Gobierno. Tal ocurrencia, solo se equipara a la de quien disimula la basura debajo de la alfombra. "La demanda por vivienda no se 'satura' porque dicho mercado es como el de los automóviles, todo el parque existente está disponible para la venta y, en un año de alta actividad edificadora, la nueva oferta, como mucho, representa un 2% del parque total. La experiencia colombiana (1967-1974, los años de mayor crecimiento sostenido), la de algunos países del Asia y muchos otros, nos indican que puede haber más de un sector impulsor.

Además de que puede acelerar el crecimiento, un sector interno puede compensar eventuales caídas en el sector externo y viceversa"132. Es tanto más atendible tal observación, habida consideración de las enormes dificultades que afronta el Gobierno para que el sector externo, pivote de su Plan de desarrollo, despegue y, más aún, para alcanzar su meta de duplicar las exportaciones.

Por todas las consideraciones anteriores, la Ley debe extender sus beneficios cobijando a los deudores que están en mora, como también aquellos sobre quienes pende la espada de Damocles de los juicios ejecutivos y están a punto de perder sus viviendas, a los que no se les puede decretar el desahucio. Entre otras cosas, es la propia Constitución la que consagra la igualdad de todos los ciudadanos ante la Ley, por lo que nadie puede ser discriminado.

Esta bien que quienes están al día sean objeto del alivio, pero sin detrimento de los morosos, porque éstos también son parte del problema. Lo afirma Hernando José Gómez Restrepo: "Mientras no se resuelva el problema de los deudores más apremiados, será muy difícil tener un nuevo esquema hipotecario que interese a los inversionistas y dé confianza a los nuevos usuarios. Así mismo será muy difícil normalizar la cartera de las corporaciones de ahorro y vivienda. Es un esfuerzo fiscal, que bien vale la pena realizar"133 • Estima el Gobierno, según sus cálculos que el alivio representado por la reliquidación, tal como él la propone, de los 800 mil deudores del sistema, tendrá un costo de \$2 billones. Por su parte, el Presidente de la República quiso magnificar el alcance de la medida, al anunciar que "en materia de alivios, el proyecto de Ley prevé una reducción de los saldos vigentes, que compensen el efecto adverso de la disparada de los intereses de los últimos años. Estos alivios en algunos casos, llegan hasta el 25 % del saldo de la deuda"134 .El Ministro de hacienda va más lejos aún, al afirmar que "el 25% es un promedio ... Puede haber casos en donde hubo unas cuotas que tenían un alto porcentaje de intereses y las cuotas supermínimas, que arrojen reliquidaciones del 30% o más por ciento "135 • Como diría un paisa, "de eso tan bueno no dan tanto". Con ello se están creando falsas expectativas. De acuerdo con cálculos de expertos, entre ellos, María Mercedes Cuéllar, Presidente del ICAVI, coinciden en que el beneficio no sobrepasa el 14%. Otros son más cautos, como el exministro de hacienda Rudolf Hommes, quien considera que "una rebaja del 25% en el valor de los créditos probablemente no sea suficiente para resolver el problema. Esto se debe a que el saldo de los créditos está muy por encima del valor de las viviendas ... El saldo en pesos de un crédito contratado en 1.993 para adquirir vivienda puede ser el doble de su valor original y la vivienda puede valer lo mismo hoy que en 1993, o menos. En este caso, una reducción del 25% del valor del crédito no elimina el inmenso incentivo que existe para que el deudor deje de pagar el crédito"136. Ahora bien, los \$2 billones, que, según el Gobierno, cuestan los alivios provendrían de inversiones forzosas, que deberán suscribir todos los establecimientos de crédito, las compañías de seguros, las capitalizadoras y los fondos administrados por fiduciarias, comisionistas de bolsa y sociedades de inversión, hasta la concurrencia del 2% del total de los pasivos para con el público (establecimientos de crédito y capitalizadoras), de las primas emitidas (compañías de seguros) o del valor de los fondos, según corresponda. En último término, ello repercutirá en las tasas de interés, porque será a ellas a las que se les trasladará el costo en que incurrirán. Se duele Hernando Gómez Buendía de que "Al término de cinco años, el Gobierno devolverá esa plata: o sea, que la repagaremos entre todos,

hayamos o no hayamos disfrutado del UPAC,,137. y qué decir de los \$3.5 billones que le va a costar al Estado, es decir a todos los contribuyentes colombianos, el salvamento bancario?

Además de ofrecerle una salida a quienes están a punto de perder sus viviendas, atajando los juicios ejecutivos con los que se le amenaza arrebatárselas, se debe también brindarles alternativas a aquellos que ya la perdieron, parando la subasta, que ya es inminente, de esas viviendas recibidas como dación en pago. Ya en la Ley 510/99 (Nuevo Estatuto Financiero) se contempla la opción de recompra de dichos inmuebles por parte de sus antiguos propietarios. Lo único nuevo que aporta el proyecto del Gobierno es la figura del arriendo Financiero, a manera de leasing hipotecario que consiste en que "la persona o la familia que por alguna circunstancia especial no esté ahora en condiciones de atender su deuda, no necesariamente tendrá que perder el uso de la vivienda. Podrá conservarla de conformidad con esta reglamentación, a título de arriendo, pagando un canon. Tiene que ser un acuerdo voluntario al que se llegue con la corporación, pero habrá esa posibilidad y cuando esa persona recupere la capacidad de pago dejará su condición de arrendatario y volverá a ocupar la posición de deudor, que servirá la deuda hipotecaria. Eso está previsto en el proyecto de Ley" 138 . Ante la pregunta de ¿ Qué va a pasar con las subastas que están ,programadas de bienes en dación de pago. Podrán detenerse? la respuesta del Ministro de hacienda delata una insolidaridad cainita. Tratando de minimizar el drama que significa para tantos colombianos, la pérdida de su única heredad, responde, sin inmutarse: "Las subastas, según lo informado al Gobierno, son mucho menores. No tienen esa magnitud gigantesca que algunos decían que iban a tener. Y segundo, como les decía, no es el interés de nadie inundar o deprimir el mercado. Yo creo que ésta será una cosa gradual, moderada, si es que se dan y el proyecto de Ley no entra a reglamentar este tema"139. Es decir, que la única preocupación del Ministro es que no se vaya a inundar el mercado, por que se le daña el negocio a los urbanizadores y a los que detentan el negocio de finca raíz. A los demás, que se los coma el tigre. Para ellos, solo queda la estrategia del náufrago: sálvese quien pueda!

Gabriel Díaz, Presidente de la Constructora Oikos plantea por su parte: "Me preocupa, además, que la Ley marco no diga nada de los constructores; el 92% está en la "cuerda floja" y a pesar de que es bueno y justo que las disposiciones beneficien a los deudores y compradores, también es cierto que las empresas necesitan un apoyo más contundente ... La medida debe acoger no solo a los que aún tienen inconvenientes; incluso, a aquellos que perdieron sus inmuebles ... Las daciones en pago hay que pararlas, ya que una entidad financiera recibe un bien y lo convierte en un mal. Es imprescindible entender, que las daciones le hacen daño a bancos y corporaciones, a los propietarios de vivienda y obviamente al país"i40 • En nuestro concepto, el Estado no debe desamparar a quien perdió su vivienda, sobre todo a aquellos para quienes constituía patrimonio de familia. No basta con darle 'opción de compra preferencial para quien haya entregado en dación en pago la casa o el apartamento" al momento de subastar éstas; hay que ir mas allá, garantizándole la recompra al precio al cual le fue recibida, en su momento, como dación en pago, abonándole la cuota inicial cancelada, así como las cuotas amortizadas hasta la fecha en la que perdió el inmueble; el nuevo crédito para la readquisición de su vivienda se ceñiría a los nuevos parámetros establecidos en la nueva Ley marco. Esta propuesta está plenamente justificada, pues no tiene

presentación que el banco o corporación pretenda venderle dos veces el mismo bien a su cliente; además, la diferencia entre el precio comercial del inmueble y el saldo de su deuda, al momento de devolvérselo al banco o corporación, lo asumió FOGAFIN por cuenta del deudor, con los recursos provenientes del 2 X 1000, que pagan todos los usuarios del sistema financiero, menos los del sistema financiero mismo. En cuanto a los que "por alguna circunstancia especial no esté ahora en condiciones de atender su deuda", no pueden dejarse a merced de un "acuerdo voluntario al que se llegue con la corporación" para conservarla a título de arriendo, hasta que recupere la capacidad de pago y vuelva a ocupar la posición de deudor. Ya sabemos lo que pasó, cuando se dejó a opción de los bancos y corporaciones el recibir o no los inmuebles en dación de pago y ellas mostraron su total reticencia y fue preciso que la Corte Constitucional las conminara a recibirlos, para que, finalmente, accedieran a hacerlo. En consecuencia, tal alternativa debe tener carácter imperativo en la Ley y, en manera alguna, discrecional.

Finalmente, queremos insistir en la necesidad de dar un vuelco total al sistema de ahorro y crédito hipotecario en Colombia. El nuevo sistema, debe propender por el fomento y la promoción del ahorro privado, tan venido a menos; dinamizar el mercado de capitales en Colombia; contribuir a la profundización del mercado financiero; poner freno al alza desmedida de la tasa de interés, recurriendo, si ello es menester, a la intervención por la vía administrativa; desempantanar el crédito; reestructurar la deuda del sector privado empresarial; reactivar la industria de la construcción y promover una ambiciosa política de empleo. Mientras la economía no salga de su postración, no solamente no va a ser posible alcanzar la solución del problema de la vivienda, sino que se comprometería la propia estabilidad económica y social del país, generándose serios problemas de gobernabilidad. Con sobrada razón, afirmaba Gabriel Melo Guevara que "nuestra economía no puede seguir manejándose a golpes de improvisación. Nunca habrá mejoría, ni afuera crearán en el maquillaje de nuestros desajustes, mientras no exista una política económica estable"¹⁴¹. Mucho preocupa al país, en este sentido, que al Gobierno se le ve "en las afueras de la realidad" de que hablara Octavio Paz, lo cual explica la pérdida de la confianza y la credibilidad en el Gobierno, lo cual constituye el principio del fin de su propia legitimidad.

6. ANEXOS

6.1 GATO POR LIEBRE EN PRORROGA DEL 2 X 1.000

Llama poderosamente la atención que el Gobierno Nacional, después de las extenuantes jornadas del Consejo de Ministros para analizar las medidas a tomar al amparo de la emergencia económica, para socorrer al Eje Cafetero, después del sismo que lo asoló, le anuncia al país un paquete de decretos de alivios, descuentos, incentivos y exenciones tributarias, que harán de dicha zona una especie de paraíso fiscal pero, curiosamente, la medida más importante y contundente para arbitrar los recursos necesarios en el propósito de su rehabilitación y reconstrucción, cuyo costo se estima en \$1.5 billones, se excluye para presentarle un proyecto de ley al Congreso, prorrogando "la contribución parafiscal", como la denominó el Gobierno, de la Emergencia anterior, del 2 x 1.000. Surge el interrogante: porqué el Gobierno no decretó dicha prórroga estando, como lo está, facultado para hacerlo, en ejercicio de las facultades extraordinarias de que está investido?

Esto tiene gato encerrado. Este es un embuchado, que se le pretende meter al Congreso, al socaire de la tragedia del Eje Cafetero, con el subterfugio de la prórroga de una medida muy cuestionada, tomada con el pretexto de aliviar a los deudores del UPAC, pero que, en la práctica, sólo ha servido como salvavidas a un sector financiero improvidente. Del mismo modo que, en su momento los deudores y los ahorradores sirvieron de parapeto para justificar tan antipática medida, ahora se pretende apelar a la solidaridad que despiertan las tribulaciones de los damnificados, para que sea el Congreso quien le saque las castañas del fuego, ante la inminencia de una eventual inexequibilidad por parte de la Corte Constitucional de la emergencia anterior. De esta forma se le hace trampa a la Corte Constitucional de la emergencia anterior y, de paso, aliado del enfermo terminaría comiendo el aliviado. Con un fin loable se pretende cobijar un propósito vitando.

Al Congreso y al país se le debe hablar claro y sin cartas en la manga. Si lo que se pretende es conjurar la posible caída de la emergencia de noviembre pasado, que se diga y ya; advertido de ello, actuaremos en consecuencia, pero si se trata, sinceramente, de atender el clamor del desastrado Eje Cafetero, el país es testigo

de la solicitud y voluntad manifiestas con que el Congreso en pleno, ha expresado su decisión de coadyuvar en la empresa de devolver la esperanza a una región tan cara a la patria, por su abnegada contribución al desarrollo nacional. Mejor dicho, con las cuentas claras, el chocolate es espeso.

AMYLKAR ACOSTA MEDINA Senador de la República

Santafé de Bogotá, D.C. febrero 12 de 1.999

6.2 A PROPOSITO DEL FALLO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Ha hecho justicia la Corte Constitucional, al declarar parcialmente exequible el decreto 2330 de 1.998 que declaró la emergencia económica. De esta manera, quedaron a salvo las disposiciones que concurren al alivio de los deudores del sistema UPAC, así como la salvaguardia de los intereses de los ahorradores del sistema cooperativo. Pero se quedaron con los crespos hechos los bancos y las corporaciones privadas, porque ahora no podrán, como lo pretendía el gobierno, desembarazarse de todos los bienes recibidos como dación en pago (por valor aproximado a los \$1.7 millones), tampoco podrá darse la titularización de la cartera, ni capitalizar las instituciones financieras, todo con cargo a los recaudos, por parte de Fogafin, de la contribución del 2 x 1.000 sobre las transacciones financieras. Ha sido enfática la Corte, al advertir, que la insolvencia de tales instituciones debe resolverse por la vía de la capitalización por parte de sus accionistas y no mediante este tributo.

Teniendo en cuenta que los recursos para la protección de los ahorradores (\$200 mil millones, aproximadamente) provendrán del presupuesto nacional (decretos 2332 y 2333 de 1.998, de adiciones al presupuesto del 98 y 99, respectivamente, para Fogacoop) y que el monto requerido para el alivio de los deudores del sistema UPAC (Decreto 2331/98), solo asciende a la suma de \$700 mil millones y habida consideración de que, según el último cálculo del Gobierno, el 2 x 1.000 generará aproximadamente \$1.6 billones, quedará un remanente de \$900 mil millones, que bien podrían canalizarse para la reconstrucción del Eje Cafetero.

Finalmente, celebramos el que se hubiera abortado la intentona del Gobierno de socializar las presuntas pérdidas de la banca, cuando sus ganancias siempre son para los bolsillos de sus dueños, como tuvimos ocasión de denunciarlo el pasado 16 de diciembre, en el transcurso del debate que protagonizamos en la plenaria del Senado.

AMYLKAR ACOSTA MEDINA Senador de la República

Santafé de Bogotá, D.C. marzo 1 de 1.999

6.3 REQUIEM POR EL UPAC

Enhorabuena la Corte Constitucional le ha dado el puntillazo final al malhadado y antipático sistema UPAC, que había devenido en un instrumento extorsivo y agobiante para más de 800.000 colombianos que, en medio de sus tribulaciones por la acuciante situación del País, ven, impotentes, de qué manera se les esfuman sus sueños, largamente acariciados, de tener un techo, que le permita llevar una vida decorosa y digna.

La historia se remonta al año 1.972, cuando en la administración Pastrana se expidió el Decreto 677 creando el sistema de ahorro y crédito hipotecario, tomando como base operativa del mismo, la corrección monetaria, atada ésta, a su vez, al comportamiento del costo de vida, más conocido como índice de precios al consumidor (IPC) que cada mes reporta el DANE. Esta renovadora iniciativa, serviría de apalancamiento financiero para dinamizar el sector de la construcción, una de las cuatro estrategias, y la fundamental, del Plan de Desarrollo que se inspiraba en la visión futurista de Lauchlin Currie. En efecto, la actividad constructora tuvo un gran auge y el sistema financiero que lo aupaba adquirió una particular preeminencia. Proliferaban las corporaciones de ahorro y vivienda, que promovían y captaban el ahorro, que luego serviría para financiar los grandes y ambiciosos proyectos habitacionales. Hasta 1.978, quien adquiría un crédito de vivienda en esta modalidad pagaba una cuota inicial del 30% del valor del inmueble y el saldo le era financiado a 15 años, al término del cual, terminaba pagando entre 3 y 4 veces, como máximo, el valor nominal del monto del crédito inicial. Ya, para los años comprendidos entre 1.979 y 1.986, en promedio ese mismo valor frisaba las 6 veces; para 1989 eran 8 veces; en 1.994 se había disparado a 12 y hasta 14 veces, merced a la desregulación (ley 91/91) Y a la consiguiente libertad de las corporaciones de ahorro y vivienda, para pactar con sus clientes las tasas de intermediación. Hasta que arribamos a la aberración de terminar pagando el adjudicatario de una vivienda hasta 20 veces el valor inicial del crédito, por cuenta de una deuda que crece exponencialmente, de tal modo, que cuanto más paga, más debe, a tal punto, que, en no pocos casos, el saldo de la deuda, excede con creces, el valor comercial de la vivienda. Pero, indudablemente, el mayor catalizador de sus efectos devastadores, lo constituyó la Resolución externa NO.18 del 30 de junio de 1995, de la Junta Directiva del Banco de la República, al establecer, abusivamente, el 74% de la DTF (tasa promedio de captación), como la base de cálculo de la corrección monetaria, aplicable a los créditos del sistema UPAC luego, cuando sobreviene la crisis financiera internacional, nos sorprende en medio de unas circunstancias, caracterizadas por una gran fragilidad y vulnerabilidad del sistema financiero colombiano, con muy bajas defensas, supremamente deleznable, traduciéndose en una corrida contra el peso, con presiones devaluacionistas, que la Junta Directiva del Banco de la República, en su empecinado empeño de defender, a rabiar, la banda cambiaria, no vaciló en estrangular la economía, con tal de obtener su propósito. "Por encima de cualquier consideración, está la estabilidad cambiaria del País. La Junta no va a mover la banda cambiaria, así las tasas de interés lleguen al 150%", fueron sus palabras. y, efectivamente, las tasas de interés se dispararon, trepándose por las nubes, hasta llegar a límites inverosímiles, del doble de la tasa de inflación. Esta alarmante situación, llevó a afirmar a Jaime Alberto Cabal, Presidente de ACOPI "no hay

negocio lícito que resista las actuales tasas de interés", mientras que Hernando José Gómez, presidente CAMACOL, hizo el siguiente vaticinio: "con tasas del 20% y el 30%, en términos reales, no hay duda, que la capacidad de pago de los deudores está arrasada". Pues, dicho y hecho; cada vez, un mayor número de deudores, entraron en mora, pues los costos de los créditos crecían más que proporcionalmente con respecto a sus ingresos, llegando a representar la cuota del crédito, hasta el 70% de su ingreso mensual. Era previsible, entonces, que ello habría de hacer crisis pues, concomitante mente con el impacto sobre la deuda y los deudores también se resintió la economía y su aparato productivo, empujándola hacia la parálisis y posterior recesión, con su secuela de desempleo y deterioro del ingreso. La enorme postración de la economía, se encargaría del resto. La cartera vencida ya desborda los \$7 billones, lo cual representa el 14% de los préstamos colocados (i) y los bienes recibidos, como pagos de créditos, cerca de \$2 billones, con tendencia a crecer en los próximos meses. La banca y las corporaciones, terminaron siendo víctimas de su propio invento, pues el efecto boomerang, no se hizo esperar y de qué forma. Las pérdidas del sector financiero el año anterior superaron los \$1.2 billones y al cierre de abril de 1.999 ya había acumulado pérdidas por \$623.656 millones. El Gobierno, quiso utilizar de mampara a los deudores del UPAC para enjugarle las pérdidas registradas por el sector financiero, sangrando a los propios usuarios del sistema, decretando el 2 x 1.000, apelando a la emergencia económica, pero la Corte Constitucional impidió semejante despropósito y se quedaron con los crespos hechos. Con los recursos del 2 x 1.000, terminaron recetándoles una aspirina para los deudores del UPAC y una aspirineta, para los ahorradores del sistema cooperativo, mientras la procesión va por dentro. No ha contemplado el Gobierno ninguna solución para las 150.000 familias que ya perdieron sus viviendas, tampoco, para las 200.000 que ahora afrontan juicios ejecutivos y están a punto de perderla, cuando peor que no tener vivienda es haberla tenido y perderla; mientras lo primero es una frustración, esto último es una tragedia. Por su parte, el Banco de la República, solo atinó a maquillar la fórmula de su fatídica resolución, sin que esa sea la solución y las corporaciones ofrecen planes de refinanciación, pero el prerequisite es que el deudor tenga capacidad de pago, que es lo que no tiene, o que se pongan al día para, eventualmente, cambiar de modalidad del crédito, claro que transitoriamente y, mientras tanto el rancho ardiendo. Afirma, el analista, Javier Fernández Rivas, que "La nueva fórmula tampoco evitaría un colapso del mercado hipotecario, si volvieran a dispararse las tasas de interés. En la nueva fórmula se le da algún peso a la inflación, pero la corrección monetaria, sigue como antes, las fluctuaciones de la DTF." De no buscársele salidas, realistas e imaginativas, a esta gravísima situación, las corporaciones se pueden ver abocadas a una virtual cesación de pagos, con todas sus consecuencias. El fallo del Consejo de Estado y, posteriormente, el de la Corte constitucional, son terminantes: la corrección monetaria debe calcularse con base en el costo de vida y no con base en la tasa de interés. Claro que ya el Gobierno se apresuró a aclarar, que dicho fallo no tiene efectos retroactivos; pero, con fundamento en los mismos, sí cabe una acción de resarcimiento de los damnificados por esa nefasta norma que tumbó la Corte. De otro modo, dicha sentencia sería totalmente inocua en sus efectos, pues el daño ya está hecho y quién responde sobre semejantes estragos, si el remedio llega tarde. El UPAC, ahora, se parece más, a la exitosa obra de teatro de Esteban Navajas, "La Agonía del Difunto". No será que ahora, se le ocurre al señor Ministro de Hacienda, incluir en

la reforma política, en donde todo cabe y todo vale, un artículo o un párrafo, para hurtarle el cuerpo al debido acatamiento, a las sentencias del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, como ya lo hizo con la Sentencia de esta última, en relación a la contribución del 2 X 1000 a las transacciones de los bancos y corporaciones o, más imaginativos aún, se les ocurra, lo del alguacil del pueblo, quien, ante una peste que diezmaba a la población, solo atinó a mandar a ampliar el cementerio. Todo esto, mientras el Sr. Ministro de Hacienda y la Directora de la DIAN, le explican al País, quién le va a responder a la Nación, que somos todos los colombianos, por los \$80 mil millones embolados, en el coletazo de la crisis, que terminó en la liquidación de los bancos Andino y del Pacífico, quienes los habían recibido, en su nombre y representación, por concepto de impuestos. No faltaría allí diligencia, cuidado y previsión? Repitamos con, Sun Tzu, en El arte de la guerra, el aserto de que "cuando estalla el trueno, es demasiado tarde para taparse los oídos"

AMYLKAR ACOSTA MEDINA Madrid, mayo 31 de 1999

6.4 LEY 546 DE 1999

6.4.3 COMENTARIOS A LA LEY 546 DE 1999

La ley marco sobre financiamiento de vivienda fue aprobada por el Congreso de la República en sesión extraordinaria del 17 de diciembre de 1.999 y sancionada el 23 de diciembre del mismo año, después de haberle dado trámite de urgencia, habida cuenta de la demora que tuvo el Gobierno en presentar dicho proyecto, a pesar de que en la campaña presidencial propuso modificar el antiguo UPAC y de que, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado, habían emitido varios fallos que obligaban a la presentación de dicho proyecto de ley. Durante el debate nos permitimos presentar nuestras propuestas de modificación, las cuales, desafortunadamente para el país y especialmente para los deudores, no fueron acogidas en su totalidad, quedando con ello, un estatuto que le proporciona algunos alivios a los deudores, pero que no resuelve de manera fundamental la situación de quienes han perdido su vivienda o están en peligro de perderla.

Nuestros criterios sobre el sistema UPAC, a todas luces, injusto, expropiador y obsoleto, están consignados en el presente trabajo y en el libro "Ajuste Fiscal o Desajuste Estructural De la Luna de Miel a la Luna de Hiel", pero podemos resumirlos en las propuestas de modificación que me permití hacer al proyecto de ley del Gobierno y que están consignadas en la nota remisoría enviada el 2 de diciembre de 1.999 a los congresistas, incluidos los ponentes, de la cual transcribo las siguientes consideraciones:

1. La Corte Constitucional ha declarado una inexecutableidad con "efectos ultraactivos" hasta el 20 de junio del 2.000, fecha en la cual ya debe estar aprobada la ley marco de financiación de vivienda.
2. Las sentencias de la Corte Constitucional Nos. 383, 700 Y 747 de 1.999 y el fallo del Consejo de Estado del 21 de mayo de 1.999, deben ser acatadas sin dilaciones ni subterfugios y, en consecuencia, los créditos para la financiación de vivienda contratados con base en el sistema UPAC, deben ser reliquidados a partir de junio 30 de 1.995.
3. Los recursos que como fruto de las reliquidaciones, resultaren a favor de los deudores, les deben ser reintegrados y asumidos por las entidades crediticias, ya que fueron ellas quienes incurrieron en un aumento patrimonial injustificado al incluir las tasas de interés (DTF) en la fórmula de cálculo de las UPAC: Transcribo apartes de la sentencia C-383 de mayo 27 de 1.999: "al incluir la variación de las tasas de interés en la economía, en la determinación del valor en pesos de la Unidas de Poder Adquisitivo Constante, se distorsiona por completo el justo mantenimiento del valor de la obligación, se rompe el equilibrio de las prestaciones, de tal manera que ello apareja como consecuencia un aumento patrimonial en beneficio de la entidad crediticia prestamista (subrayado nuestro) y en desmedro directo y proporcional del deudor, lo que sube de punto si a su vez a los intereses de la obligación se les capitaliza con elevación consecencial de la deuda liquidadada de nuevo en Unidades de Poder Adquisitivo Constante que, a su

turno, devengan nuevamente intereses que se traen, otra vez, a valor presente en UPAC para que continúen produciendo nuevos intereses en forma indefinida".

4. En la ley que está a consideración de las plenarias de ambas cámaras no deben introducirse condicionamientos a las reliquidaciones de los créditos.

5. La ley "marco" que el Congreso debe aprobar para la financiación de vivienda debe inscribirse dentro de los siguientes parámetros:

5.1. La ley debe establecer un sistema de financiamiento de largo plazo para la adquisición de vivienda.

5.2. La vivienda, de conformidad con el Artículo 51 de la Constitución debe ser digna.

5.3. El sistema de financiamiento debe ser adecuado.

5.4. La corrección monetaria debe calcularse exclusivamente con base en la inflación o, para ser más exactos, en el IPC.

5.5. Es ilegal la capitalización de intereses para las deudas contraídas para la adquisición de vivienda individual.

Aparte de los anteriores parámetros el proyecto de Ley debe tener en cuenta las siguientes consideraciones:

1. Debe quedar perfectamente inscrita dentro del carácter de nuestro Estado Social de Derecho.

2. Debe estar guiado por los principios de igualdad y justicia social.

3. El espíritu del proyecto de Ley debe ser coherente y coadyuvante con el actual proceso de paz. No se puede estar agitando la bandera de la paz y simultáneamente ponerle palos en las ruedas a dicho proceso con proyectos y prácticas que van en abierta contravía.

4. Hay que cerrar todas las puertas y troneras a los abusos e injusticias que se han cometido con los deudores del sistema UPAC.

ALCANCE DE LA LEY MARCO

Debe quedar claro que el proyecto de Ley que nos ocupa no resuelve en sus totalidad el problema de la vivienda en Colombia, solamente está referido a aquellas personas que reúnen los requisitos para acceder a un crédito hipotecario de largo plazo; de tal manera que el derecho constitucional de habitar una vivienda digna, para poder ser satisfecho requiere de otros instrumentos, que necesariamente, forman parte de una política general de vivienda y de la legislación sobre reforma urbana. En consecuencia, con la ley de financiación sólo nos estamos ocupando de una parte del problema -desde luego muy importante- pero no de la totalidad "

Las anteriores consideraciones fueron acompañadas de las correspondientes modificaciones al articulado del proyecto de ley. El suscrito no pretendía que todas las propuestas fueran acogidas; pero lo cierto es que el texto finalmente aprobado y convertido en ley de la República no recoge cabalmente ni el espíritu de la Constitución Política ni el sentido de los fallos de la Corte Constitucional, ni mucho menos las aspiraciones de los angustiados deudores hipotecarios del anteriormente denominado sistema UPAC.

6.4.2 LA UVR: SOLUCION A MEDIAS

Un arduo e Ímprobo trabajo le significó al Congreso de la República la tramitación y aprobación de la Ley No. 546 de diciembre 23 de 1999 de financiación de vivienda, tarea ésta que encaró con asiduidad y responsabilidad, sin menoscabo de la más amplia participación de todas las partes comprometidas en el pandemionium en que se había convertido el delicado problema a que esta abocado el sistema de ahorro y crédito hipotecario. El Proyecto inicial presentado por el Gobierno fue objeto de profundos y trascendentales cambios, mejorándolo ostensiblemente, obteniendo al final un texto, que si bien no es la panacea, constituye un gran avance frente a la aberración del diabólico sistema UPAC.

Indudablemente, uno de los logros más importantes a destacar fue el definir la UVR como "una unidad de cuenta que refleja el poder adquisitivo de la moneda, con base exclusivamente en la variación del Índice de precios al consumidor certificado por el DANE". De esta manera, la corrección monetaria no estará expuesta a las bruscas oscilaciones de la tasa de interés del mercado. En este sentido, paradójicamente, hemos avanzado retrotrayéndonos a la versión primigenia del sistema UPAC, antes de su disparatada distorsión por parte de la Junta directiva del Banco de la República. Ahora, la clave está en el comportamiento del IPC. De momento, esta es una buena noticia, pues la inflación de 1999 fue la menor en 29 años; pero, no podemos apresurarnos a cantar victoria, pues aunque el Gerente del Banco de la República afirme que "en toda la teoría económica se habla de que la inflación baja es cuando la política monetaria se maneja bien" ,queda poca duda de que la gran artífice del milagro ha sido la recesión. No se puede descartar, entonces, un rebrote inflacionario que dé al traste con nuestro moderado optimismo. En todo caso, queda un cabo suelto: el de las tasas de interés. Solo para la financiación de la vivienda de interés social se previó un techo del 11 % y eso, solo por un año. De repente, éste puede seguir siendo el mayor escollo, pues nuestros esfuerzos por lograr meter en cintura las exorbitantes tasas de intermediación fueron infructuosos. Pese a ello, resulta tranquilizante el que la Ley, en acatamiento a la providencia de la Corte Constitucional proscribió la práctica del anatocismo, consistente en cobrar intereses sobre los intereses, mediante la capitalización de éstos, a pesar del empecinamiento del sector financiero, aupado por el Gobierno, en el sentido que de no darse la capitalización de intereses se tornaría inviable el crédito hipotecario de largo plazo. Claro, que ahora, muy seguramente, se alegará que las cuotas serán mas elevadas, ante la imposibilidad de llevar los intereses a capital. Adicionalmente, en adelante solo cabe cobrar intereses de mora sobre las cuotas atrasadas, mas no sobre el saldo insoluto de la deuda, que resultaba tan gravoso como torticero.

De nada valieron los sermones del señor Ministro de hacienda contra la presunta "cultura del no pago", desvirtuada por los propios hechos; terminó por imponerse la sensatez y la justicia, al disponer que la reliquidación sería aplicable no solo a los créditos que estuvieran al día al 31 de diciembre de 1999 (Art.41), sino también a los que, por diversas causas, estuvieran "colgados" a la fecha (Art.42), haciendo la salvedad, claro está, que en el primer caso procederá hacerlo en forma automática, en tanto que en el segundo deberá mediar una solicitud del titular del crédito, acogiéndose a los términos de la Ley, en todo caso descontándoles los intereses de mora y abonándoles a las cuotas en mora el saldo que arroje a su favor la reliquidación. No serán, entonces "los jueces de la República quienes, al resolver las demandas individuales que admitan, dirán si corresponde reliquidar los créditos y en las respectivas sentencias determinarán el monto de cada reliquidación" , como lo pregonaba a voz en cuello la Superintendente bancaria. Quedó un vacío en lo atinente a aquellos casos en los cuales el titular del crédito ya hubiese redimido la deuda, pues la acción de resarcimiento y reparación del daño infligido que dispuso la Corte Constitucional también los cobija a ellos, por lo que proliferarán las demandas en este sentido. Ojalá que la reglamentación de la Ley no desvirtúe el espíritu de ésta, pues ya se empieza a observar con preocupación el que algunas corporaciones vienen interpretándola a su amaño, confundiendo deliberadamente lo que debe ser en rigor una reliquidación, con una supuesta reestructuración del crédito a los esquilmos deudores. El FMI terminó por aceptar, aunque a regañadientes, esta fórmula que, a su juicio "genera un riesgo moral al dar ayudas a los deudores del sistema hipotecario". En el entretanto se suspenden por un término de 90 días los procesos de embargo (Parágrafo 4, Art.42); intervalo éste que servirá para que los deudores puedan decidir si se acogen o no al plan de reliquidación. Aún para aquellos quienes ya han perdido sus viviendas, al entregarlas como dación en pago a sus acreedores, encuentran opciones en la Ley. Es preciso, a este respecto, no crear falsas expectativas, pues tal como lo afirma el editorial de El Tiempo "No queremos pecar de aguafiestas. Las reliquidaciones no van a ser la tabla de salvación definitiva para los deudores. Pero, en realidad, en algo les va a aliviar la grave carga que llevaban encima, el nerviosismo de perderlo todo. Algo de lo que les habían quitado en forma absurda les será descontado. Pero, no hay que equivocarse, los créditos siguen, las cuotas no bajarán " .

Se dio un paso muy importante, al simplificar el sistema del crédito hipotecario, al pasar de más de 80 modalidades de crédito, con todas sus complejidades a otro que contemplará máximo 2, entre ellos el crédito en pesos, con tasas de interés fija que, desde luego, subsistirá. En adelante, ya no se podrán establecer cláusulas tan leoninas como aquella que penalizaba los prepagos. Uno de los lunares en la Ley, es lo relativo a la Cláusula compromisoria (Art.35), que prevé unos pactos arbitrales, que terminarán por suplantar la autoridad de los jueces de la República. Esta será una fuente generadora de permanentes conflictos, más que un medio para tramitarlos.

Un aspecto en el cual queremos insistir, es en la falta de solidez del esquema de financiamiento de la vivienda hacia el futuro, así como también el de la actividad constructora, tan venida a menos. En cuanto a la vivienda de interés social, lamentablemente fue desestimada nuestra propuesta de asignarle el 0.5% del recaudo por concepto del IVA, con esa destinación específica, para evitar el que su

financiamiento quede expuesto al albur y a la discrecionalidad de la administración de turno o al buen suceso de las utilidades del Banco emisor. Un vacío que se debe llenar con prontitud, es la necesidad del establecimiento de unos criterios objetivos, racionales y equitativos para la asignación de tan magros recursos a las distintas regiones del país, para las soluciones de viviendas de interés social. En relación a las titularizaciones y los bonos hipotecarios, comparto plenamente las reservas de María Mercedes Cuéllar, cuando afirma: "Si papeles que, en teoría, no tendrían riesgo- como son los TES- no tienen mercado, por qué habrán de tenerlo unos títulos hipotecarios? No será que estamos pensando con el deseo? Pero, cuidado, que una lectura errónea de la realidad es la más rápida invitación al desastre". Amanecerá y veremos!

Pero, el principal interrogante y que a nuestro juicio no absuelve la Ley de financiación de la vivienda, es hasta dónde ésta es la solución a la gran encrucijada del sistema de ahorro y crédito hipotecario y, lo que es más importante, qué sustentabilidad en el tiempo puede tener y si está, acaso, inmune a las posibilidades de que, igual que el UPAC, el UVR también haga implosión, colapsando, una vez más dicho sistema? Lo cierto es que se ha removido el detonante de la crisis, mas no las causas estructurales de la misma. El crédito en general, tanto el hipotecario, como el comercial y el de consumo tardará aún en reactivarse, pues la economía, pese a las albricias del Gobierno, sigue rengueando, a tal punto que el novel Ministro de Minas, tan afecto al Gobierno no dudó en exclamar, absorto: "Ni los modelos mentales, ni los econométricos más sofisticados, permitían predecir una recesión tan profunda como la de este año"¹⁴⁶ . y las consecuencias no se han hecho esperar; hemos retrocedido, a tal punto, que el PIB de 1999 es igual al del año 1996 y el PIB per cápita, en dólares del 99, es el mismo que en 1994! Al finalizar el siglo, Colombia tiene el ingreso que tenía Estados Unidos e Inglaterra ... en 1933 o España en la década del 60 y su ingreso per cápita PPP (Purchasing Power Parity)¹⁴⁷ cayó e¹⁸! Aunque en Colombia, más grave que la pobreza es el empobrecimiento y la inequidad: a muy pocos les sobra mucho, tienen demasiado y, muchos, abrumadoramente, carecen de lo indispensable para su congrua subsistencia. Según el Informe del PNUD para Colombia, entre 1991 y 1995, la proporción de pobres creció anualmente a una tasa del 11 %. Solo en el primer año del Gobierno de Pastrana, según el DANE, perdieron su empleo 300 mil colombianos y la pauperización creciente de cada vez mayores conglomerados, le ha significado al país añadir 1.800.000 pobres más en sus estadísticas y esto, sin sumar el contingente de más de 1.750.000 compatriotas desplazados; todo lo cual nos muestra un cuadro tan patético como horripilante. Según cifras del mismo informe del PNUD, dos de cada diez colombianos tienen ingresos por debajo de la línea de indigencia. De remate, en los últimos 9 años el coeficiente Gini, que mide el grado de concentración del ingreso, pasó de 0.47 a 0.53, peor que el 0.52 que exhibía, indecorosamente, el país en 1951, cuando su nivel de desarrollo era apenas equiparable al de los países africanos de hoy en día. En fin, para decirlo en las palabras del Alto Comisionado para la paz, Colombia es un país "donde los pobres no comen, los ricos no duermen y la clase media no viven"⁴⁸. y estadísticas recientes lo confirman, las cuales dan cuenta que en Colombia existe ya el confirfantasma, que se hace realidad ya en muchos hogares, de la hambruna, la ingesta de alimentos ha caído un 45% y pululan por doquier en las grandes ciudades las tiendas de comidas "rápidas" abarrotadas de clientes que han visto diezmos sus ingresos. Cada día que pasa el ingreso se deteriora para un número

creciente de colombianos. Solo en el año 1999, se menguó el poder adquisitivo en Colombia en una proporción que supera el 15% si le sumamos al IPC el bajonazo en el PIB. Es muy diciente que, según cifras del DANE, el total de personas que devengaba el salario mínimo en las 7 principales ciudades se incrementó entre 1995 y 1999, del 23.3% al 33.9% de la población laboral y el de las que devengaban hasta dos salarios mínimos pasó del 67.9% al 75.2%, para un total de 3.5 millones. El Índice de miseria¹⁴⁹ en Colombia se ha trastocado: "A comienzos de los noventa, el aumento en el índice de precios al consumidor superaba el 20% y el desempleo estaba por debajo del 10%. La sumatoria de las dos variables alcanzaba un nivel alrededor del 30%. Al finalizar la década, el agregado de los índices también llega al 30%, pero su composición es muy distinta: la inflación es cercana al 10% y el desempleo excede del 20%. Un mismo resultado- 30%- pero con implicaciones muy distintas. En tales circunstancias, no es ninguna gracia, alcanzar una inflación de un solo dígito, pero con más de millón y medio de desempleados y dos millones más de subempleados, sin capacidad adquisitiva, encunetados y excluidos. Este es el nudo gordiano que hay que desatar, a riesgo de alentar mayores y peores frustraciones, pues ofrecerle alivios, reliquidaciones, condonación de intereses de mora, subsidio al crédito de vivienda a quienes hacen legión en la fila de desempleados, es ofrecerle pan al que no tiene dientes. Es tanto más preocupante el drama anterior, habida consideración de que, según fuente de las Naciones Unidas, al analizar 300 crisis económicas en el lapso comprendido desde 1973 hasta 1999 en más de 80 países, se coligió que el crecimiento del PIB recuperó sus niveles anteriores a la crisis en un año, como promedio y el crecimiento del empleo en cinco años. Pero, además, mostró que la distribución del ingreso se deterioró, en promedio, en tres años y tardó en recuperar los niveles anteriores a la crisis cinco años. Por ello, no dudamos en plantear que la solución de fondo pasa por la reactivación de la economía y la generación de empleo productivo. Sin una y otra, la Ley será nugatoria en sus efectos, vísperas de mucho y día de nada. Nos invade el pesimismo al conocer los compromisos del Gobierno de aplicar a rajatabla la receta del FMI, que es recesiva, es más de lo mismo, es aumentar la dosis de la misma pócima, que ya ha mostrado con creces que, además de amarga, no solo no cura nuestras dolamas, sino que las empeora. A nadie convence lo que nos dice el Ministro de hacienda, de que "las recomendaciones y políticas del Fondo son ahora muy diferentes a las de los años sesenta. El FMI ya no es el 'coco' de hace unos años. Los agobiados deudores del UPAC y la humanidad entera saben, por los rigores de su propia experiencia, que el Fondo bala como oveja y muerde como león y por ello no van a caer en el garlito de la huera palabrería del Ministro, que nos recuerda las imprecaciones del Gitano andaluz, que le pedía al señor tres gracias: la primera, que la mujer no se la jugara; la segunda, que si le era infiel, él no se diera cuenta y la tercera, que si ella lo traicionaba y él se llegaba a enterar, eso le importara un higo!

AMYLKAR DAVID ACOSTA MEDINA Santafé de Bogotá, enero 14 del 2.000

6.4.3 LEY MARCO DE FINANCIACIÓN DE VIVIENDA No. 546 DE DICIEMBRE 23 DE 1999

"Por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones".

El Congreso de Colombia, decreta:

CAPITULO 1

Disposiciones Generales

Artículo 1. **Ámbito de aplicación de la ley.** Esta ley establece las normas generales y señala los criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado de financiación de vivienda individual a largo plazo, ligado al índice de precios al consumidor y para determinar condiciones especiales para la vivienda de interés social y la vivienda rural.

Parágrafo. Sin perjuicio de lo establecido en la presente ley, las entidades del sector solidario, las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito, las cooperativas financieras, los fondos de empleados, el Fondo Nacional del Ahorro y cualesquiera otra entidad diferente de los establecimientos de crédito, podrán otorgar créditos de vivienda denominados en moneda legal colombiana o en unidades de valor real -UVR-, con las características y condiciones que aprueben sus respectivos órganos de dirección, siempre que los sistemas de amortización no contemplen capitalización de intereses, ni se impongan sanciones por prepagos totales o parciales.

Artículo 2. **Objetivos y criterios de la presente ley.** El Gobierno Nacional, regulará el sistema especializado de financiación de vivienda de largo plazo para fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda digna, de conformidad con los siguientes objetivos y criterios:

1. Proteger el patrimonio de las familias representado en vivienda.
2. Proteger y fomentar el ahorro destinado a la financiación y a la construcción de vivienda, manteniendo la confianza del público en los instrumentos de captación y en los establecimientos de crédito emisores de los mismos.
3. Proteger a los usuarios de los créditos de vivienda.
4. Propender por el desarrollo de mecanismos eficientes de financiación de vivienda a largo plazo.
5. Velar para que el otorgamiento de los créditos y su atención consulten la capacidad de pago de los deudores.

6. Facilitar el acceso a la vivienda en condiciones de equidad y transparencia.
7. Promover la construcción de vivienda en condiciones financieras que hagan asequible la vivienda a un mayor número de familias.
8. Priorizar los programas y soluciones de vivienda de las zonas afectadas por desastres naturales y actos terroristas.

Artículo 3. Unidad de Valor Real (UVR). La Unidad de Valor Real (UVR) es una unidad de cuenta que refleja el poder adquisitivo de la moneda, con base exclusivamente en la variación del Índice de precios al consumidor certificada por el DANE, cuyo valor se calculará de conformidad con la metodología que establezca el Consejo de Política Económica y Social, Conpes. Si el Conpes llegare a modificar la metodología de cálculo de la UVR, esta modificación no afectará los contratos ya suscritos, ni los bonos hipotecarios o títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria de vivienda ya colocados en el mercado.

Artículo 4. Participantes. Harán parte del sistema especializado de financiación de vivienda:

El Gobierno Nacional determinará la equivalencia entre la UVR y la Unidad de Poder Adquisitivo Constante UPAC, así como el régimen de transición de la UPAC a la UVR.

1. El Consejo Superior de Vivienda,
2. Los establecimientos de crédito que otorguen préstamos con este objetivo,
3. Los ahorradores e inversionistas,
4. Los deudores,
5. Los constructores, y
6. Los demás agentes que desarrollen actividades relacionadas con la financiación de vivienda, tales como fondos hipotecarios, sociedades fiduciarias en su calidad de administradoras de patrimonios autónomos, sociedades titularizadoras y otros agentes o intermediarios.

Artículo 5. Conversión de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda. A partir de la vigencia de la presente ley, las corporaciones de ahorro y vivienda tendrán la naturaleza de bancos comerciales. Para tal efecto, dispondrán de un plazo de treinta y seis (36) meses con el fin de realizar los ajustes necesarios para adecuarse a su nueva naturaleza.

Los establecimientos bancarios que posean participación accionaria en corporaciones de ahorro y vivienda que se conviertan en bancos comerciales en virtud de lo dispuesto en la presente ley, deberán enajenar dicha participación dentro de los cinco (5) años siguientes a la vigencia de la presente ley.

Artículo 6. Consejo Superior de Vivienda. Créase el Consejo Superior de Vivienda, como organismo asesor del Gobierno Nacional en todos aquellos aspectos que se relacionen con la vivienda.

El Consejo estará conformado así:

1. El Ministro de Desarrollo Económico o su delegado, quien lo presidirá;
2. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado;
3. El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado;
4. El Superintendente Bancario o su delegado;
5. El Superintendente de Valores o su delegado;
6. El Superintendente de Sociedades o su delegado.
7. El Superintendente de Subsidio Familiar o su delegado.
8. Un representante de las organizaciones populares de vivienda.
9. Un representante de los constructores.
10. Un representante de los establecimientos de crédito.
11. Un representante de los usuarios de crédito individual de vivienda, elegido de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.
12. Un representante de los trabajadores, elegido de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.
13. Un representante de las Cajas de Compensación Familiar, elegido por el Consejo Superior de Subsidio Familiar.
14. Un representante del sector inmobiliario nacional, elegido de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

El Consejo contará con una Secretaría Técnica, de conformidad con lo que disponga el reglamento, a quien le corresponderá entre sus funciones, la de calcular y divulgar el valor diario de la Unidad de Valor Real.

Parágrafo. El Consejo creado en este artículo asumirá las funciones del Consejo Superior de Vivienda de que trata la Ley 3ª. de 1991.

Artículo 7. Reuniones y Funciones del Consejo Superior de Vivienda. El Consejo Superior de Vivienda se reunirá como mínimo dos veces al año y tendrá las siguientes funciones:

1. Asesorar al Gobierno Nacional en la formulación, coordinación y ejecución de la Política de Vivienda, particularmente la de interés social.
2. Revisar los costos para adquisición de vivienda, tales como los gastos por concepto de impuestos, tarifas, tasas.
3. Evaluar periódicamente los resultados obtenidos en desarrollo de los programas de ejecución de la política de vivienda.

4. Velar por el cumplimiento de los objetivos y criterios del sistema especializado de financiación de vivienda de largo plazo, consagrado en la presente ley.
5. Establecer y divulgar las estadísticas que afecten la construcción y financiación de vivienda.
6. Velar por el cumplimiento de las condiciones de transferencia e información en las actividades de las diferentes entidades involucradas en el sistema especializado de financiación de vivienda a largo plazo.
7. Recomendar a la Junta Directiva del Banco de la República la intervención temporal en los márgenes de intermediación de los créditos destinados a la financiación de vivienda.
8. Recomendar los seguros y riesgos que deban tener los activos que se financien.
9. Recomendar incentivos para la adquisición y comercialización de bonos y títulos hipotecarios.
10. Presentar anualmente al Congreso de la República un informe acerca del déficit cuantitativo y cualitativo, urbano y rural de vivienda, en el nivel nacional y regional, en forma global y por estrato socioeconómico.
11. Las demás que le asigne la ley.

CAPITULO II

Recursos para la Financiación de Vivienda

Artículo 8. Recursos para la financiación de vivienda. Además de las operaciones autorizadas por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y sin perjuicio de las facultades de las Superintendencias Bancarias y de Valores en sus áreas de competencia, el Gobierno Nacional reglamentará nuevas operaciones destinadas a la financiación de vivienda, expresadas en UVR, de conformidad con las disposiciones de la presente ley, y establecerá estímulos especiales para canalizar recursos del ahorro remunerado a la vista con destino a la financiación de vivienda.

Artículo 9. Bonos hipotecarios. Se autoriza a los establecimientos de crédito la emisión de bonos hipotecarios denominados en UVR, los cuales se enmarcarán dentro de los siguientes lineamientos:

1. Serán títulos valores de contenido crediticio.
2. Serán emitidos por los establecimientos de crédito y tendrán como finalidad exclusiva cumplir los contratos de crédito para la construcción de vivienda y para su financiación a largo plazo.
3. Los créditos que obtengan financiación mediante la emisión de bonos hipotecarios deberán estar garantizados con hipotecas de primer grado, que no podrán garantizar ninguna otra obligación.

4. Los créditos que hayan sido financiados con bonos hipotecarios no podrán ser vendidos, ni cedidos o transferidos de ninguna manera, ni sometidos a ningún gravamen, ni utilizados como garantías por el emisor de los respectivos bonos, con excepción de lo señalado en el artículo siguiente.

Con todo, el establecimiento de crédito emisor podrá convenir con otro establecimiento de crédito que éste asuma la obligación de pagar los bonos, para lo cual cederá la correspondiente cartera hipotecaria, de conformidad con las normas que al respecto expida el Gobierno Nacional, siempre que dichas operaciones cuenten con la autorización de la Superintendencia Bancaria, previo concepto favorable del Consejo Asesor y el consentimiento de la Asamblea de los tenedores de bonos.

5. El emisor, o quien haya asumido la obligación de pagar los bonos, será responsable por la administración y gestión de los activos que se financien mediante los mismos, ante los tenedores de dichos bonos. Para el efecto, deberá suscribir un contrato de administración.

6. La Superintendencia Bancaria establecerá obligaciones de revelación contable que garanticen el adecuado conocimiento del público sobre el valor de aquella parte de los activos que, no obstante figurar en el balance de los establecimientos de crédito, no forman parte de la prenda general de los acreedores de los mismos, en caso de liquidación de la entidad emisora, de acuerdo con lo establecido en el artículo siguiente.

7. La Superintendencia de Valores señalará los requisitos y condiciones para la emisión y colocación de los bonos que se emitan en desarrollo de lo aquí previsto, los cuales deberán promover su homogeneidad y liquidez. En todo caso, los bonos a que se refiere el presente artículo serán desmaterializados y podrán negociarse a través de las Bolsas de Valores.

Artículo 10. Evento de liquidación de un establecimiento de crédito que tenga bonos hipotecarios en circulación. Cuando por cualquier circunstancia se decida liquidar un establecimiento de crédito que tenga en circulación bonos hipotecarios, o que haya asumido la obligación de pagarlos de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo anterior, se aplicarán en relación con los bonos hipotecarios, las siguientes normas:

1. Se entenderá que tanto los créditos financiados mediante dichos bonos, como los fondos recaudados para aplicar a los mismos y las garantías o derechos que los amparen o respalden, pertenecen a los tenedores de los bonos y no a la entidad en liquidación. Para el efecto, se identificarán los créditos y demás activos que pertenecen al conjunto de tenedores de cada una de las emisiones, a las que se les dará, para todos los efectos, tratamiento separado.

En el caso previsto en el presente artículo, los créditos hipotecarios que respaldan los bonos, no constituirán parte de la prenda general de los acreedores del emisor o de quien haya asumido la obligación de pagarlos en el proceso de liquidación y, por lo tanto, estarán excluidos de la masa de bienes del mismo para cualquier efecto legal.

2. En ningún caso la entidad en liquidación podrá ceder, con la responsabilidad de pagar los bonos, la cartera hipotecaria.

3. La Superintendencia de Valores convocará a las asambleas de tenedores de tales títulos para que decidan, respecto de cada emisión, bien sobre la enajenación de los créditos y el correspondiente prepago total de los respectivos bonos, o bien sobre la cesión a otro establecimiento de crédito o a una sociedad fiduciaria en su calidad de administradora de patrimonios autónomos, del contrato de administración de los bonos, incluyendo la cesión de los créditos y de sus respectivas garantías, y la entrega de los fondos recaudados y de los pendientes de recaudo y de las demás garantías o derechos que los amparen o respalden. En el evento de cesión del contrato de administración, el cesionario sólo será responsable de la administración de la emisión.

4. Si se optare por la enajenación de los créditos otorgados bajo este sistema y, por cualquier razón quedare un remanente después del pago de los bonos hipotecarios, éste se restituirá a la entidad en liquidación.

Parágrafo Primero. En caso de que se decida la venta de los activos hipotecarios o la cesión del contrato de administración, se entenderá que los tenedores de bonos pierden su calidad de acreedores de la entidad en liquidación.

En caso de que, dentro del término de noventa días, no se decida la cesión del contrato de administración de la emisión o la venta de los activos, no se aplicará lo previsto en el presente artículo y, por lo mismo, los activos hipotecarios se reintegrarán a la masa de la liquidación y los tenedores de los bonos se entenderán reconocidos por sus respectivas acreencias, en el proceso liquidatorio.

Parágrafo Segundo. Si algún establecimiento de crédito o una sociedad fiduciaria en su calidad de administradora de patrimonios autónomos acepta la cesión del contrato de administración, deberá informar al depósito centralizado de valores donde se encuentran inscritos los bonos, que dicha emisión sólo cuenta con la garantía de la cartera hipotecaria.

Parágrafo Tercero. Para todos los efectos legales, las operaciones a que se refiere el numeral tercero del presente artículo, se entenderán perfeccionadas con el sólo acuerdo entre el representante legal de los tenedores de bonos y el nuevo administrador o el adquirente de la cartera hipotecaria, según fuere el caso. Dicho acuerdo será suficiente para que el nuevo administrador o el nuevo propietario de los créditos se entienda legitimado para administrar, cobrar e incluso ejecutar judicialmente las garantías cedidas o los créditos enajenados, con las facultades que correspondían al anterior administrador, o al acreedor, según el caso.

Artículo 11. Creadores de mercado. El Gobierno Nacional establecerá condiciones que permitan a las personas jurídicas sometidas a la vigilancia y control de las Superintendencias Bancaria o de Valores, que cuenten con la capacidad financiera y la liquidez que determine el Gobierno Nacional, para actuar como originadores y como creadores de mercado de los bonos y títulos hipotecarios a que se refiere la presente Ley. Para estos propósitos, el Gobierno Nacional diseñará y adoptará mecanismos que permitan otorgar cobertura de riesgos de tasas de interés, de liquidez y de crédito, entre otros.

El Gobierno Nacional creará y promoverá los mecanismos necesarios que aseguren el mercado secundario de los bonos y títulos hipotecarios y las condiciones en que se ofrezcan tales mecanismos.

CAPITULO III

Titularizaciones

Artículo 12. Titularización de cartera hipotecaria. Los establecimientos de crédito y las entidades descritas en el artículo 1ro. de la presente ley podrán emitir títulos representativos de créditos otorgados para financiar la construcción y la adquisición de vivienda, incluyendo sus garantías o títulos representativos de derechos sobre los mismos y sobre las garantías que los respaldan, cuando tengan como propósito enajenarlos en el mercado de capitales. Dichos títulos sólo contarán, de parte de los respectivos emisores, con las garantías o compromisos respecto de la administración y el comportamiento financiero de los activos, que se prevean en los correspondientes reglamentos de emisión.

Los establecimientos de crédito podrán otorgar garantías a los títulos representativos de proyectos inmobiliarios de construcción.

Los establecimientos de crédito también podrán transferir sus créditos, incluyendo las garantías o los derechos sobre los mismos y sus respectivas garantías, a sociedades titularizadas, a sociedades fiduciarias en su calidad de administradoras de patrimonios autónomos o a otras instituciones autorizadas por el Gobierno Nacional, con el fin de que éstas emitan títulos, en las condiciones previstas en el presente artículo, para ser colocadas entre el público.

Cuando en desarrollo de esta autorización se movilizan activos de manera directa o se transfieren para su posterior movilización, se entenderá que los activos transferidos no se restituirán al patrimonio del originador ni al del emisor, en los casos en que éste se encuentre en concordato, liquidación, o cualquier otro proceso de naturaleza concursal. La Superintendencia de Valores señalará los requisitos y condiciones para la emisión y colocación de los diferentes títulos que se emitan en desarrollo de lo aquí previsto, los cuales deberán promover su homogeneidad y liquidez. En todo caso, los títulos a que se refiere el presente artículo serán desmaterializados.

Parágrafo. La cesión de cualquier crédito, garantía o derecho sobre los mismos, que se realice para movilizar activos financieros en desarrollo de lo dispuesto en el inciso primero del presente artículo, no producirá efectos de novación y sólo requerirá para perfeccionarse que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 35 de 1993, o en la norma que lo sustituya o modifique, y a sus reglamentos. La Superintendencia Bancaria tendrá, respecto de los procesos de movilización de activos a que se refiere el presente artículo, las facultades previstas en el último inciso de dicha norma.

Artículo 13. Derechos de los tenedores de títulos hipotecarios. En ningún caso los títulos emitidos en los procesos de titularización otorgarán a sus tenedores el

derecho de solicitar o iniciar procesos divisorios respecto de la universalidad o masa que constituyen los créditos subyacentes y/o las garantías que los amparen.

Artículo 14. Sociedades titularizadoras. Las sociedades titularizadoras de que trata la presente ley, tendrán como objeto social exclusivo la titularización de activos hipotecarios y estarán sometidas a la vigilancia y control de la Superintendencia de Valores.

Artículo 15. Autorización al Gobierno. Autorízase a la Nación para que, directamente o por intermedio del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras participe en el capital de una o más sociedades titularizadoras.

CAPITULO IV

Régimen Tributario de los Bonos Hipotecarios y de los Títulos Representativos de la Cartera Hipotecaria

Artículo 16. Beneficio tributario para los rendimientos de títulos de ahorro a largo plazo para la financiación de vivienda. Estarán exentos del impuesto de renta y complementarios, los rendimientos financieros causados durante la vigencia de los títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y de los bonos hipotecarios de que trata la presente Ley, siempre que el plazo previsto para su vencimiento no sea inferior a cinco (5) años. Los títulos y bonos aquí previstos, que estarán expresados en UVR, podrán dividirse en cupones representativos de capital y/o intereses. En todo caso, los títulos o bonos deberán contemplar condiciones de amortización similares a las de los créditos que les dieron origen.

Para efectos de gozar del beneficio de que trata este artículo los títulos o bonos no podrán ser re adquiridos o redimidos por su emisor.

Gozarán del beneficio aquí consagrado los títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y los bonos hipotecarios de que trata la presente ley, que se coloquen en el mercado dentro de los cinco (5) años siguientes a la fecha de expedición de la presente ley.

En ningún caso el componente inflacionario o mantenimiento de valor de dichos títulos o bonos constituirá un ingreso gravable.

CAPITULO V

Régimen de Financiación de Vivienda a Largo Plazo

Artículo 17. Condiciones de los créditos de vivienda individual. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo primero de la presente ley, el Gobierno Nacional establecerá las condiciones de los créditos de vivienda individual a largo plazo, que tendrán que estar denominados exclusivamente en UVR, de acuerdo con los siguientes criterios generales:

1. Estar destinados a la compra de vivienda nueva o usada o a la construcción de vivienda individual.
2. Tener una tasa de interés remuneratoria, calculada sobre la UVR, que se cobrará en forma vencida y no podrá capitalizarse. Dicha tasa de interés será fija durante

toda la vigencia del crédito, a menos que las partes acuerden una reducción de la misma y deberán expresarse única y exclusivamente en términos de tasa anual efectiva.

3. Tener un plazo para su amortización comprendido entre cinco (5) años como mínimo y treinta (30) años como máximo.
4. Estar garantizados con hipotecas de primer grado constituidas sobre las viviendas financiadas.
5. Tener un monto máximo que no exceda el porcentaje, que de manera general establezca el Gobierno Nacional, sobre el valor de la respectiva unidad habitacional, sin perjuicio de las normas previstas para la financiación de vivienda de interés social subsidiable.
6. La primera cuota del préstamo no podrá representar un porcentaje de los ingresos familiares superior al que establezca, por reglamento, el Gobierno Nacional.
7. Los sistemas de amortización tendrán que ser expresamente aprobados por la Superintendencia Bancaria.
8. Los créditos podrán prepagarse total o parcialmente en cualquier momento sin penalidad alguna. En caso de prepagos parciales, el deudor tendrá derecho a elegir si el monto abonado disminuye el valor de la cuota o el plazo de la obligación.
9. Para su otorgamiento, el establecimiento de crédito deberá obtener y analizar la información referente al respectivo deudor y a la garantía, con base en una metodología técnicamente idónea que permita proyectar la evolución previsible tanto del precio del inmueble, como de los ingresos del deudor, de manera que razonablemente pueda concluirse que el crédito durante toda su vida, podría ser puntualmente atendido y estaría suficientemente garantizado.
10. Estar asegurados contra los riesgos que determine el Gobierno Nacional.

Parágrafo. No obstante lo dispuesto en el presente artículo, los establecimientos de crédito y todas las demás entidades a que se refiere el artículo 1 Q de la presente ley, podrán otorgar créditos de vivienda denominados en moneda legal colombiana, siempre que tales operaciones de crédito se otorguen con una tasa fija de interés durante todo el plazo del préstamo, los sistemas de amortización no contemplen capitalización de intereses y se acepte expresamente el prepago, total o parcial, de la obligación en cualquier momento sin penalidad alguna. Se aplicarán a estas obligaciones todas las demás disposiciones previstas en esta ley para los créditos destinados a la financiación de vivienda individual.

Adicionalmente ya solicitud del deudor, las obligaciones establecidas en UPAC por los establecimientos de crédito y por todas las demás entidades a que se refiere el artículo 1 Q de la presente ley, podrán redenominarse en moneda legal colombiana en las condiciones establecidas en el inciso anterior.

Artículo 18. Desembolsos. Los créditos a que se refiere el artículo anterior podrán ser desembolsados por los establecimientos de crédito en moneda legal o a

solicitud del deudor, en bonos hipotecarios expresados en UVR, en los términos que establezcan las Superintendencias Bancaria y de Valores, cada una en el ámbito de sus respectivas competencias. En todo caso, los créditos destinados a la financiación de vivienda de interés social tendrán que ser desembolsados en moneda legal colombiana y podrán ser otorgados en moneda legal colombiana.

Artículo 19. Intereses de mora. En los préstamos de vivienda a largo plazo de que trata la presente ley no se presumen los intereses de mora. Sin embargo, cuando se pacten, se entenderá que no podrán exceder una y media veces el interés remuneratorio pactado y solamente podrán cobrarse sobre las cuotas vencidas. En consecuencia, los créditos de vivienda no podrán contener cláusulas aceleratorias que consideren de plazo vencido la totalidad de la obligación hasta tanto no se presente la correspondiente demanda judicial o se someta el incumplimiento a la justicia arbitral en los términos establecidos en la correspondiente cláusula compromisoria. El interés moratorio incluye el remuneratorio.

Artículo 20. Homogeneidad contractual. La Superintendencia Bancaria establecerá condiciones uniformes para los documentos contentivos de las condiciones del crédito y sus garantías, mediante los cuales se formalicen las operaciones activas de financiación de vivienda individual a largo plazo.

Durante el primer mes de cada año calendario, los establecimientos de crédito enviarán a todos sus deudores de créditos individuales hipotecarios para vivienda una información clara y comprensible, que incluya como mínimo una proyección de lo que serían los intereses a pagar en el próximo año y los que se cobrarán con las cuotas mensuales en el mismo período, todo ello de conformidad con las instrucciones que anualmente imparta la Superintendencia Bancaria. Dicha proyección se acompañará de los supuestos que se tuvieron en cuenta para efectuarla y en ella se indicará de manera expresa, que los cambios en tales supuestos, implicarán necesariamente modificaciones en los montos proyectados. Con base en dicha información los deudores podrán solicitar a los establecimientos de créditos acreedores, durante los dos primeros meses de cada año calendario, la reestructuración de sus créditos para ajustar el plan de amortización a su real capacidad de pago, pudiéndose de ser necesario, ampliar el plazo inicialmente previsto para su cancelación total.

Artículo 21. Deber de información. Los establecimientos de crédito deberán suministrar información cierta, suficiente, oportuna y de fácil comprensión para el público y para los deudores respecto de las condiciones de sus créditos, en los términos que determine la Superintendencia Bancaria.

Durante el primer mes de cada año calendario, los establecimientos de crédito enviarán a todos sus deudores de créditos individuales hipotecarios para vivienda una información en las condiciones del presente artículo.

Artículo 22. Patrimonio de familia. Los deudores de créditos de vivienda individual que cumplan con lo previsto en la presente ley podrán constituir, sobre los inmuebles adquiridos, patrimonio de familia inembargable por el valor total del respectivo inmueble, en la forma y condiciones establecidas en los artículos 60 de la ley 9 de 1989 y 38 de la ley 3 de 1991.

Lo previsto en el inciso anterior sólo tendrá efecto cuando el crédito de vivienda haya sido otorgado por un valor equivalente como mínimo al cincuenta por ciento (50%) del valor del inmueble. El patrimonio de familia así constituido perderá su vigencia cuando el saldo de la deuda represente menos del veinte por ciento (20%) de dicho valor.

Sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior, una vez constituido el patrimonio de familia inembargable y mientras que la deuda se encuentre vigente, éste no podrá ser levantado sin la autorización del acreedor hipotecario. Dicha autorización deberá protocolizarse en la escritura pública mediante la cual se solemnice el acto.

Artículo 23. Derechos notariales y gastos de registro. Los derechos notariales y gastos de registro que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios, a favor de un participante en el sistema especializado de financiación de vivienda, para garantizar un crédito de vivienda individual, se liquidarán al setenta por ciento (70%) de la tarifa ordinaria aplicable. La cancelación de gravámenes hipotecarios de créditos para vivienda se considerará acto sin cuantía.

Para efectos de los gastos notariales y de registro, la constitución del patrimonio de familia de que trata el artículo 22, cuya inembargabilidad se entenderá levantada únicamente a favor del acreedor hipotecario que financió su adquisición, o de quien lo suceda en sus derechos, en todos los casos se considerará como un acto sin cuantía.

Artículo 24. Cesión de créditos. En cualquier momento, los créditos hipotecarios para vivienda individual podrán ser cedidos, a petición del deudor, a favor de otra entidad financiera.

Para tal efecto, los establecimientos de crédito autorizarán, en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles, la cesión del crédito y sus garantías, una vez el deudor entregue la oferta vinculante del nuevo acreedor. Dicha cesión tendrá los efectos previstos por el artículo 1964 del código civil.

La cesión de créditos no generará derechos notariales, gastos notariales e impuestos de timbre.

Artículo 25. Crédito para la construcción de vivienda. A los créditos que se otorguen para financiar proyectos de construcción de vivienda les será aplicable lo dispuesto en el artículo 17, numerales 2, 4, Y el artículo 18 anterior. El Gobierno Nacional establecerá las demás condiciones para el otorgamiento y los desembolsos de estos créditos, así como los sistemas de subrogación en la medida en que se vendan las viviendas construidas.

CAPITULO VI

Vivienda de Interés Social

Artículo 26. Los planes de ordenamiento territorial deberán contemplar zonas amplias y suficientes para la construcción de todos los tipos de vivienda de interés social definidos por los planes de desarrollo y por las reglamentaciones del Gobierno de tal manera que se garantice el cubrimiento del déficit habitacional para la vivienda de interés social.

Con el propósito de garantizar la reactivación de la construcción en beneficio de los adquirentes, amplíase hasta el 30 de junio del año 2000, el plazo para que los municipios, distritos y la Isla de San Andrés adopten los planes de ordenamiento territorial previstos en la ley 388 de 1997 y prorrogan por tres (3) meses los plazos contemplados en la ley 505 de 1999, excepto los del artículo 10 de dicha ley.

El Gobierno Nacional establecerá estímulos en materia de asignación de recursos para vivienda, equipamiento e infraestructura vial y de servicios, que no constituyan transferencias, dirigidos a los municipios y distritos, que hayan adoptado su plan de ordenamiento territorial antes del 30 de junio del año 2000.

Parágrafo primero. Para aquellos municipios que se erijan con posterioridad a la promulgación de esta ley establécese el plazo hasta por dos (2) años, contados a partir de la elección del primer alcalde municipal para que adopten los planes de ordenamiento territorial previo cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios establecidos para tales efectos y referidos en la ley 388 de 1997 y las concordantes que la modifiquen o adicionen.

Parágrafo segundo. Amplíase el plazo hasta por un año más, contado a partir de la vigencia de la presente ley para los municipios que hayan sido erigidos dentro del año anterior a la promulgación de esta misma ley, para que adopten los planes de ordenamiento territorial previo cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios establecidos para tales efectos y referidos en la ley 388 de 1997 y las concordantes que la modifiquen o adicionen.

Artículo 27. Criterios para la distribución regional de los recursos del subsidio para vivienda de interés social. Los recursos nacionales del subsidio familiar para vivienda de interés social previstos en la Ley 3ª de 1991, se distribuirán según lo establezca el reglamento que para el efecto expida el Gobierno Nacional, el cual deberá contemplar, entre otros, criterios técnicos que maximicen el beneficio social de las respectivas inversiones, contribuya regionalmente a la equidad, permita atender las calamidades originadas por desastres naturales, potencialicen los programas de VIS por auto gestión o sistemas asociativos y el mejoramiento de la vivienda VIS.

Artículo 28. Obligación de los establecimientos de crédito de destinar recursos a la financiación de vivienda de interés social. Las entidades financieras deberán destinar anualmente, durante los cinco (5) años siguientes a la vigencia de la presente ley, como mínimo el veinticinco por ciento (25%) del incremento de la cartera bruta de vivienda, al otorgamiento de crédito para financiar la construcción, mejoramiento y adquisición de vivienda de interés social. El Gobierno Nacional reglamentará el porcentaje y las condiciones especiales que deberán destinarse a la vivienda de los minusválidos.

La obligación prevista en el inciso primero del presente artículo también se entenderá cumplida si las respectivas entidades demuestran que, durante el periodo estipulado, efectuaron inversiones bonos hipotecarios o títulos hipotecarios originados en procesos de titularización de cartera de vivienda de interés social subsidiable, por la misma cuantía.

Parágrafo. Para toda la vivienda de interés social la tasa de interés remuneratoria no podrá exceder de once (11) puntos durante el año siguiente a la vigencia de la presente ley.

Artículo 29. Destinación de subsidios a la vivienda de interés social subsidiable. De conformidad con el numeral 2 del artículo 359 de la Constitución Política, durante los cinco (5) años siguientes a la vigencia de la presente ley, se asignará de los recursos del presupuesto nacional una suma anual equivalente a ciento cincuenta mil millones de pesos (\$150.000.000.000) expresados en UVR, con el fin de destinarlos al otorgamiento de subsidios para la vivienda de interés social, VIS, subsidiable. La partida presupuestal de que trata este artículo no podrá ser objeto en ningún caso de recortes presupuestales.

Para dar cumplimiento al artículo 51 de la Constitución Política de Colombia las entidades del Estado o de carácter mixto, que promuevan, financien, subsidien o ejecuten planes de vivienda de interés social subsidiable, directa o indirectamente diseñarán y ejecutarán programas de vivienda urbana y rural, especialmente para las personas que devengan hasta dos (2) salarios mínimos y para los desempleados. Dichos programas se realizarán en distintas modalidades en los términos de la ley 3i de 1991.

Parágrafo primero. El Gobierno Nacional destinará anualmente el veinte por ciento (20%) de los recursos presupuestales apropiados para el subsidio a la vivienda de interés social VIS para atender la demanda de la población rural. Al final de cada semestre si no se hubiere colocado el total de los recursos en la vivienda rural, el remanente se destinará a atender la demanda urbana.

Parágrafo segundo. Las autoridades municipales y distritales exigirán a todos los proyectos de vivienda la obligatoriedad de disponer el uno por ciento (1 %) de las viviendas construidas y en los proyectos de menos de cien (100) viviendas de una de ellas, para la población minusválida. Las viviendas para minusválidos no tendrán barreras arquitectónicas en su interior y estarán adaptadas para dicha población, de acuerdo con las reglamentaciones que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

Artículo 30. Garantías para bonos hipotecarios para financiar cartera VIS subsidiable y para títulos emitidos en procesos de titularización de cartera VIS subsidiable. El Gobierno Nacional, a través de FOGAFIN, otorgará garantías para los bonos hipotecarios para financiar cartera VIS subsidiable y para títulos emitidos en procesos de titularización de cartera VIS subsidiable, que emitan los establecimientos de crédito, en los términos y con las condiciones que señale el Gobierno Nacional.

Los recursos del subsidio para vivienda de interés social podrán destinarse al otorgamiento de estas garantías. La cuantía de tales recursos será la

correspondiente a la prima asumida o al pago de la contingencia, cuando fuere el caso y será adicional a las sumas que se destinen en el presupuesto nacional al otorgamiento de subsidio directo a favor de los adquirientes de vivienda de interés social subsidiable.

La junta directiva del INURBE, con el voto favorable del Ministro de Desarrollo Económico, determinará el monto de los recursos adicionales que podrán otorgarse en forma de garantía para los fines expresados en el inciso anterior.

También podrán otorgarse en forma de compromisos gubernamentales para atender un porcentaje de cada una de las cuotas periódicas a cargo de los deudores de préstamos de vivienda de interés social o para cubrir parte del canon de arrendamiento en los términos y con las condiciones que establezca el Gobierno Nacional.

Parágrafo. Cuando los subsidios de interés social se otorguen en forma de garantías, la contingencia correspondiente deberá estimarse sobre bases técnicas, para efectos de cuantificar la correspondiente asignación.

Artículo 31. Derechos notariales y gastos de registro. Los derechos notariales y gastos de registro que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios, a favor de un participante en el sistema especializado de financiación de vivienda, para garantizar un crédito de vivienda individual de interés social no subsidiable, se liquidarán al cuarenta por ciento (40%) de la tarifa ordinaria aplicable.

Los derechos notariales y gastos de registro, que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios, a favor de un participante en el sistema especializado de financiación de vivienda, para garantizar un crédito de vivienda individual de interés social, que en razón de su cuantía pueda ser objeto de subsidio directo, se liquidarán al diez por ciento (10%) de la tarifa ordinaria aplicable.

Para efectos de los derechos notariales y gastos de registro, la constitución del patrimonio de familia de que trata el artículo 22, cuya inembargabilidad se entenderá levantada únicamente a favor del acreedor hipotecario que financió su adquisición, o de quien lo suceda en sus derechos, en todos los casos se considerará como un acto sin cuantía. Igualmente la cancelación de los gravámenes será considerado un acto sin cuantía.

Parágrafo. Lo previsto en el presente artículo, se aplicará sin perjuicio de las normas que establezcan tarifas más favorables, respecto de actos relativos a viviendas de interés social.

Artículo 32. Recursos de FINAGRO para vivienda de interés social rural. Destínesse el veinte por ciento (20%) de los recursos provenientes de las inversiones forzosas con que cuenta FINAGRO, a la financiación de vivienda de interés social rural, bien sea para la construcción de programas o para la adquisición, mejoramiento y construcción individual en sitio propio, en las condiciones que para el efecto establezca la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, con sujeción a lo dispuesto por el Consejo Superior de Vivienda.

Parágrafo primero. En aquellos casos en que por razón de la demanda de los recursos previstos en el presente artículo no se utilicen, FINAGRO podrá destinarlos al fomento agrícola a través del financiamiento de las actividades agropecuarias, de conformidad con las disposiciones vigentes y su objeto social.

Parágrafo segundo. Para los efectos de lo previsto en este artículo, FINAGRO realizará de manera permanente actividades tendientes a promover esta línea de financiamiento.

Artículo 33. Beneficiarios del subsidio. Los beneficiarios de subsidio de vivienda que habiendo perdido la misma por imposibilidad de pago, podrán obtener de nuevo el subsidio de vivienda por una sola vez más y previa solicitud a las instituciones encargadas de su asignación.

Artículo 34. Aplicación a los créditos para financiación de vivienda de interés social. Lo dispuesto en la presente ley será aplicable a los créditos para construcción y financiación de vivienda de interés social en lo que no contradiga sus disposiciones especiales.

Para efectos de la presente ley, se entenderá por vivienda de interés social la que cumpla los requisitos establecidos por la legislación vigente en esta materia.

CAPITULO VII

Mecanismos de Solución de Conflictos

Artículo 35. Pacto Arbitral. Se aplicarán las reglas previstas en el presente capítulo cuando entidades financieras que otorguen créditos para la construcción o adquisición de vivienda, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley, pacten con los deudores de dichos créditos cláusula compromisoria o compromiso, con el objeto de deferir a un tribunal lo relacionado con el cumplimiento y la ejecución forzada de las obligaciones derivadas de dichos créditos.

La cláusula compromisoria o el compromiso deberá constar por escrito.

En los eventos de cesión de los créditos que se otorguen en desarrollo de lo previsto en la presente ley, se entenderá que el adquiriente se subroga, para todos los efectos legales, en la posición del acreedor original.

El tribunal de arbitramento decidirá en derecho. Parágrafo primero. El pacto arbitral no se aplicará para los conflictos suscitados por la reliquidación de los deudores en el sistema UPAC.

Parágrafo segundo. Solamente por solicitud expresa del deudor podrá pactarse el procedimiento de arbitramento.

Artículo 36. Procedimiento arbitral. Los procesos que, en relación con los asuntos mencionados en el artículo anterior, se sometan a la justicia arbitral se adelantarán conforme al trámite previsto en el Código de Procedimiento Civil para los procesos de ejecución con título hipotecario. Para su desarrollo, los árbitros tendrán las mismas funciones, deberes, facultades y atribuciones legalmente asignadas a los

jueces en relación con dichos procedimientos. No obstante, contra las decisiones del tribunal de arbitramento, las partes sólo podrán intentar los recursos que de acuerdo con las normas legales sobre arbitramento proceden dentro del proceso arbitral.

Las medidas cautelares y la ejecución de la sentencia podrán ser ordenadas y practicadas por los árbitros o por quienes designen para obrar en su nombre, conforme a las reglas establecidas en el Código de Procedimiento Civil y demás normas aplicables. Los árbitros podrán comisionar a las autoridades correspondientes, con las mismas atribuciones de los Jueces de la República, para la práctica de las medidas mencionadas. Igualmente, podrán requerir la colaboración de las autoridades, con las mismas atribuciones que corresponden a los Jueces de la República, para lo relacionado con la ejecución de las providencias, diligencias de entrega y demás actuaciones que se hagan necesarias para cumplir sus decisiones.

En lo no previsto en este capítulo, los tribunales de arbitramento se regirán por las disposiciones vigentes en materia de arbitramento, y en particular por las contenidas en el decreto 2279 de 1989, la ley 23 de 1991, el decreto 2651 de 1991, la ley 446 de 1998, el decreto 1818 de 1998, la ley 510 de 1999 y las demás que en el futuro las adicionen, complementen, modifiquen o sustituyan. No obstante, cuando de acuerdo con dichas disposiciones se requiera la citación de terceros que no estipularon el pacto arbitral, la imposibilidad de su notificación o la falta de su adhesión al pacto arbitral, no conlleva la extinción de los efectos del compromiso o los de la cláusula compromisoria, pero se entenderá que el efecto del respectivo fallo no se les podrá hacer extensivo. Los honorarios y funcionamiento del tribunal, se regirán por el reglamento.

Parágrafo. Los árbitros serán seleccionados de listas integradas mediante concurso público que será organizado por el Consejo Superior de la Judicatura entre personas que reúnan los requisitos exigidos para ser juez civil de circuito.

Artículo 37. Costas y gastos. Las costas y los gastos a que haya lugar con ocasión del trámite de los procesos arbitrales previstos en el presente capítulo, incluidos los honorarios de árbitros y secretarios de los tribunales de arbitramento y los gastos fijados por éstos para el desarrollo del proceso arbitral, excluidos los honorarios del abogado del deudor, serán de cargo del acreedor, y su pago se hará conforme a las normas que regulan la materia en el procedimiento arbitral. Sin embargo, en el evento en que el deudor se opusiere a la ejecución y resultase vencido, en el mismo laudo se le condenará a pagar la mitad de dichas costas y gastos, a favor del acreedor. En este caso, el laudo incluirá la liquidación de la respectiva condena.

Parágrafo. El Consejo Superior de la Judicatura coordinará la defensa de los deudores de vivienda de interés social subsidiable por parte de la Defensoría del Pueblo, los estudiantes de derecho en práctica y año social y los consultorios jurídicos de las universidades debidamente autorizados.

CAPITULO VIII

Régimen de Transición

Artículo 38. Denominación de obligaciones en UVR. Dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha de vigencia de la presente ley, todas las obligaciones expresadas en UPAC se expresarán en UVR, según la equivalencia que determine el Gobierno Nacional. Vencido este término sin que se hayan modificado los documentos en que consten tales obligaciones, éstas se entenderán expresadas en UVR, por ministerio de la presente ley.

Parágrafo. Las Entidades Financieras quedan facultadas para redimir en forma anticipada los títulos valores denominados en UPAC. Igualmente, a elección del deudor, se podrán denominar las cuentas de ahorro y demás pasivos, en UVR o en pesos.

Artículo 39. Adecuación de los documentos contentivos de las condiciones de los créditos. Los establecimientos de crédito deberán ajustar los documentos contentivos de las condiciones de los créditos de vivienda individual a largo plazo, desembolsados con anterioridad a la fecha de vigencia de la presente ley a las disposiciones previstas en la misma. Para ello contarán con un plazo hasta de ciento ochenta (180) días contados a partir de la vigencia de la presente ley.

No obstante lo anterior, los pagarés mediante los cuales se instrumenten las deudas así como las garantías de las mismas, cuando estuvieren expresadas en UPAC o en pesos, se entenderán por su equivalencia, en UVR, por ministerio de la presente ley.

Parágrafo primero. La reliquidación de los créditos en los términos de que trata el presente capítulo y los correspondientes documentos en los que consten las condiciones de los créditos de vivienda individual a largo plazo, no constituirá una novación de la obligación y por 10 tanto, no causará impuesto de timbre.

Parágrafo segundo. Dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, y a solicitud de quien el 31 de diciembre de 1999 pueda acreditar que se encuentra atendiendo un crédito de vivienda que está a nombre de otra persona natural o jurídica, podrá requerir a las entidades financieras para que actualicen la información y se proceda a la respectiva subrogación, siempre y cuando demuestre tener la capacidad de pago adecuada. Obtenida la subrogación, dichos créditos podrán ser objeto de los abonos previstos en este artículo.

Artículo 40. Inversión social para vivienda. Con el fin de contribuir a hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda, el Estado invertirá las sumas previstas en los artículos siguientes para abonar a las obligaciones vigentes que hubieren sido contratadas con establecimientos de crédito, destinadas a la financiación de vivienda individual a largo plazo y para contribuir a la formación del ahorro que permita formar la cuota inicial de los deudores que hayan entregado en dación en pago sus viviendas, en los términos previstos en el artículo 46.

Parágrafo primero. Los abonos a los que se refiere el presente artículo solamente se harán para un crédito por persona. Cuandoquiera que una persona tenga crédito individual a largo plazo para más de una vivienda, deberá elegir aquél sobre el cual se hará el abono e informarlo al o a los respectivos establecimientos de crédito de los cuales sea deudor. Si existiera más de un crédito para la financiación de la misma vivienda, el abono podrá efectuarse sobre todos ellos. En caso de que el crédito haya sido reestructurado en una misma entidad la reliquidación se efectuará teniendo en cuenta la fecha del crédito originalmente pactado.

Parágrafo segundo. Quien acepte más de un abono en violación de lo dispuesto en este numeral, deberá restituir en un término de treinta (30) días los abonos que hubiere recibido en desarrollo de lo dispuesto en esta ley y los decretos que la desarrollen; si no lo hiciera incurrirá en las sanciones penales establecidas para la desviación de recursos públicos. La restitución de las sumas abonadas por fuera del plazo antes señalado, deberá efectuarse con interés de mora, calculados a la máxima tasa moratoria permitida por la ley.

Artículo 41. Abonos a los créditos que se encuentren al día. Los abonos a que se refiere el artículo anterior se harán sobre los saldos vigentes a 31 de diciembre de 1999, de los préstamos otorgados por los establecimientos de crédito para la financiación de vivienda individual a largo plazo así:

1. Cada establecimiento de crédito tomará el saldo en pesos a 31 de diciembre de 1999, de cada uno de los préstamos, que se encuentren al día el último día hábil bancario del año de 1999.

Para efectos de determinar el saldo total de cada obligación, se adicionará el valor que en la misma fecha tuviere el crédito otorgado por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras - Fogafin, en virtud de lo dispuesto por los artículos 11 y 12 del Decreto Extraordinario 2331 de 1998, cuando fuere del caso.

2. El establecimiento de crédito reliquidará el saldo total de cada uno de los créditos, para cuyo efecto, utilizará la UVR que para cada uno de los días comprendidos entre el 1 Q de enero de 1993 y el 31 de diciembre de 1999, publique el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con la metodología establecida en el Decreto 856 de 1999.

3. El Gobierno Nacional abonará a las obligaciones que estuvieren al día el 31 de diciembre de 1999 el monto total de la diferencia que arroje la reliquidación indicada en numeral anterior, mediante la entrega de los títulos a que se refiere el parágrafo cuarto del presente artículo, o en la forma que el Gobierno Nacional determine.

Parágrafo primero. Para la reliquidación de los saldos de los créditos destinados a la financiación de vivienda individual de largo plazo, otorgados por los establecimientos de crédito en moneda legal, se establecerá una equivalencia entre la DTF y la UPAC, en los términos que determine el Gobierno Nacional, con el fin de comparar el comportamiento de la UPAC con el de la UVR, a efectos de que tengan la misma rebaja que la correspondiente a los créditos pactados en UPAC.

Parágrafo segundo. Los establecimientos de crédito tendrán un plazo de tres (3) meses contados a partir de la presente ley para efectuar la reliquidación. Los intereses de mora a que hubiere lugar por concepto de cuotas de amortización no atendidas durante este lapso, serán descontados del valor que al deudor moroso le correspondiere por concepto del abono para la reducción del saldo de su crédito.

Parágrafo tercero. Si los beneficiarios de los abonos previstos en el presente artículo incurrieren en mora de más de doce (12) meses, el saldo de la respectiva obligación se incrementará en el valor del abono recibido. El establecimiento de crédito devolverá al Gobierno Nacional títulos a los que se refiere el parágrafo cuarto del presente artículo por dicho valor. En todo caso si el crédito resultare impagado y la garantía se hiciera efectiva, el establecimiento de crédito devolverá al Gobierno Nacional la parte proporcional que le corresponda de la suma recaudada.

Parágrafo cuarto. El Gobierno Nacional queda autorizado para emitir y entregar Títulos de Tesorería TES, denominados en UVR y con el rendimiento que éste determine, con pagos mensuales, en las cuantías requeridas para atender la cancelación de las sumas que se abonarán a los créditos hipotecarios. Dichos títulos serán emitidos a diez (10) años de plazo. Estas operaciones sólo requerirán para su validez del decreto que ordene su emisión y determine las condiciones de los títulos, que podrán emitirse con cargo a vigencias futuras y con base en los recursos provenientes de las inversiones forzosas establecidas por la presente ley.

Artículo 42. Abono a los créditos que se encuentren en mora. Los deudores hipotecarios que estuvieren en mora a 31 de diciembre de 1999, podrán beneficiarse de los abonos previstos en el artículo 40, siempre que el deudor manifieste por escrito a la entidad financiera su deseo de acogerse a la reliquidación del crédito, dentro de los noventa (90) días siguientes a la vigencia de la ley. Cumplido 10 anterior, la entidad financiera procederá a condonar los intereses de mora y a reestructurar el crédito sí fuere necesario.

A su turno, el Gobierno Nacional procederá a abonar a dichas obligaciones el monto total de la diferencia que arroje la reliquidación de la deuda, efectuada de conformidad con lo previsto en el numeral 2 del artículo 41 anterior, mediante la entrega al respectivo establecimiento de crédito de los títulos a que se refiere el parágrafo cuarto del mismo artículo 41.

Parágrafo Primero. Si los beneficiarios de los abonos previstos en este artículo incurrieren en mora de más de doce (12) meses, el saldo de la respectiva obligación se incrementará en el valor del abono recibido. El establecimiento de crédito devolverá al Gobierno Nacional títulos a los que se refiere el parágrafo cuarto del artículo 41, por resultare impagado y la garantía se hiciera efectiva, el establecimiento de crédito devolverá al Gobierno Nacional la parte proporcional que le corresponda de la suma recaudada.

Parágrafo Segundo. A las reliquidaciones contempladas en este artículo les serán igualmente aplicables el numeral 1 del artículo 41 anterior, así como lo previsto en los párrafos primero y segundo del mismo artículo.

Parágrafo Tercero. Los deudores cuyas obligaciones se encuentren vencidas y sobre las cuales recaigan procesos judiciales que dentro de los noventa (90) días siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley decidan acogerse a la reliquidación de su crédito hipotecario, tendrán derecho a solicitar suspensión de los mencionados procesos. Dicha suspensión podrá otorgarse automáticamente por el juez respectivo. En caso de que el deudor acuerde dentro del plazo la reliquidación de su obligación, de conformidad con lo previsto en este artículo el proceso se dará por terminado y se procederá a su archivo sin más trámite. Si dentro del año siguiente a la reestructuración del crédito el deudor incurriere nuevamente en mora, los procesos se reiniciarán a solicitud de la entidad financiera y con la sola demostración de la mora, en la etapa en que se encontraban al momento de la suspensión, y previa actualización de su cuantía.

Artículo 43. Excepción de pago. El valor que se abone a cada crédito hipotecario por concepto de las reliquidaciones a que se refiere esta ley, así como los subsidios que entregue el Gobierno Nacional dentro del programa de ahorro a los titulares de la opción de readquisición de vivienda dada en pago, constituirán un pago que como tal, liberará al deudor frente al establecimiento de crédito acreedor. Dicho pago a su vez, constituirá una excepción de pago total o parcial, según sea el caso, tanto para el establecimiento de crédito como para el Estado, en los procesos que se adelanten por los deudores para reclamar devoluciones o indemnizaciones por concepto de las liquidaciones de los créditos o de los pagos efectuados para amortizarlos o cancelarlos.

En caso de sentencia favorable, los mencionados valores se compensarán contra el fallo. La misma excepción podrá alegarse sobre el monto de los subsidios que entregue el Gobierno Nacional a los titulares de la opción de readquisición de vivienda dada en pago, dentro del programa de ahorro para completar la cuota inicial.

La excepción aquí prevista podría proponerse en cualquier estado del proceso. Así mismo, en las sentencias que se dicten se aplicará como mecanismo para satisfacer los correspondientes derechos individuales, los previstos en esta ley.

Artículo 44. Inversión en Títulos de Reducción de Deuda (TRD). Créase una inversión obligatoria temporal en «Títulos de Reducción de Deuda» - TRD- destinados a efectuar los abonos sobre los saldos vigentes de las deudas individuales para la financiación de vivienda a largo plazo, en los términos señalados en los artículos anteriores.

Los TRD se denominarán en UVR; serán emitidos por el Gobierno Nacional; podrán ser desmaterializados, tendrán un plazo de diez (10) años contados a partir de la fecha de su colocación y serán negociables.

El capital de los títulos se amortizará en un solo pago a su vencimiento y podrá ser prepagado cuando las condiciones fiscales así lo permitan. Los títulos no reconocerán intereses remuneratorios.

La emisión y colocación de los TRD sólo requerirá del Decreto de emisión y la firma del Director General de Crédito Público.

Artículo 45. Sujetos obligados a invertir en TRD. Estarán obligados a suscribir en el mercado primario TRD todos los establecimientos de crédito, las sociedades de capitalización, las compañías de seguros, los fondos comunes ordinarios, especiales y de inversión administrados por sociedades fiduciarias, los fondos de valores administrados por sociedades comisionistas de bolsa y los fondos de inversión administrados por las sociedades administradoras de inversión. No estarán sometidos a esta inversión los fondos que de conformidad con el respectivo reglamento, tengan como objeto exclusivo la administración de los recursos de seguridad social y los fondos de inversión extranjera. Igualmente, quedan excluidos los recursos destinados exclusivamente a seguridad social administrados por las compañías de seguros.

La inversión a que se refiere este artículo será del cero punto sesenta y ocho por ciento (0.68%) anual, durante seis (6) años, contados a partir del año 2000 y se liquidará sobre el total de sus pasivos para con el público, en el caso de establecimientos de crédito y las sociedades de capitalización; del cero punto sesenta y ocho por ciento (0.68%) anual, durante seis (6) años, del valor del respectivo fondo en el caso de los fondos de valores, fondos comunes ordinarios, especiales y de inversión administrados por sociedades fiduciarias, los fondos de valores administrados por sociedades comisionistas de bolsa y los fondos de inversión administrados por las sociedades administradoras de inversión, y del cero punto sesenta y ocho por ciento (0.68%) anual, durante seis (6) años, sobre las primas emitidas en el caso de las compañías de seguros.

Parágrafo. Los sujetos obligados a efectuar la inversión forzosa la realizarán anualmente por periodos mensuales para completar en cada periodo anual el cero punto sesenta y ocho por ciento (0.68%). Para tal efecto, deberán invertir mensualmente en títulos una doceava parte del porcentaje señalado en el presente artículo, calculado sobre los saldos de los pasivos para con el público, el valor del respectivo fondo, o el valor de las primas emitidas, según sea el caso. El nivel de la inversión deberá ajustarse al final de cada año calendario, con base en el promedio mensual de la base de cálculo de la inversión durante el plazo aquí previsto. Este mismo procedimiento tendrá lugar anualmente durante el periodo comprendido entre los años 2000 y 2005, ambos inclusive.

En caso de reducción de los recursos que sirven de base para el cálculo anual de la inversión, no habrá lugar al reembolso del valor invertido en títulos de reducción de deuda.

Artículo 46. Opción de readquisición de vivienda. Durante el año siguiente a la vigencia de la presente ley, quienes entreguen o hayan entregado en dación en pago su vivienda, tendrán opción para readquirirla siempre que no haya sido enajenada por el respectivo establecimiento de crédito. En caso de que haya sido enajenada, el establecimiento de crédito podrá ofrecer, en las mismas condiciones, otro inmueble de propiedad de la entidad sobre el cual no se haya ejercido por parte de su anterior propietario, la opción de readquisición de vivienda.

La opción se pactará en un contrato que suscribirán el deudor que entrega el inmueble en dación en pago y la respectiva entidad financiera, en el que se harán constar los derechos y las obligaciones del titular de la opción y de la entidad financiera, de conformidad con las siguientes reglas:

1. Al momento de celebrarse el contrato, el inmueble objeto del mismo deberá ser avaluado en los términos consagrados en la presente ley. Dicho avalúo servirá de base para determinar el precio mensual del arrendamiento que no podrá exceder del cero punto ocho por ciento (0.8%) del valor del avalúo y el de la opción de readquisición, en los términos que se señalan en los numerales 5 y 6 de este artículo.

2. El titular de la opción tendrá el derecho real de habitación sobre el mismo, mediante el pago de un canon mensual.

3. El establecimiento de crédito ofrecerá en venta el inmueble objeto del contrato al titular de la opción.

4. El establecimiento de crédito estará obligado a mantener la oferta por el término pactado en el contrato, el cual no podrá exceder de tres (3) años.

5. El precio de la oferta será el valor comercial del inmueble, en la fecha del vencimiento del plazo determinado por un avalúo técnico realizado en los términos de la presente Ley o en la fecha anterior en que el titular de la opción decidiera ejercerla.

6. En el momento de hacerse efectiva la oferta, la valorización del inmueble se compartirá por partes iguales entre el establecimiento de crédito y el titular de la opción.

7. El titular de la opción deberá cumplir durante todo el plazo de la oferta, un programa de ahorro que tendrá, además de los beneficios previstos para el programa de ahorro para el fomento de la construcción - AFC-, un subsidio del Estado consistente en un abono de un peso por cada peso ahorrado por el titular de la opción, sin que exceda en ningún caso del quince por ciento (15%) del valor comercial del bien establecido al momento de la celebración del contrato especial previsto en esta ley, el cual se hará efectivo sólo cuando se concrete la venta.

Vencido el plazo de la oferta, si ésta no se aceptare, su titular deberá devolver al establecimiento de crédito el inmueble en el mismo estado en que lo recibió y podrá disponer del dinero ahorrado, deducido el valor del subsidio.

8. La restitución del inmueble objeto de la operación se sujetará a lo dispuesto para el comodato precario.

9. Podrá pactarse que las diferencias entre las partes sean sometidas a decisión arbitral en los términos de la presente ley.

10. El inmueble objeto del contrato deberá estar asegurado durante todo el plazo por los riesgos que determine el Gobierno Nacional.

11. El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones derivadas tanto del contrato que incorpora el derecho de habitación como del de ahorro programado, dará lugar a la terminación del contrato especial aquí señalado.

Parágrafo primero. En el evento en que el bien haya sido transferido a cualquier título a un patrimonio autónomo, sociedad matriz o subsidiaria del respectivo establecimiento de crédito, las obligaciones que de acuerdo con el presente

artículo corresponderían al establecimiento de crédito radicarán en la persona o entidad a quien se haya transferido el bien, incluido el patrimonio autónomo.

Parágrafo segundo. El titular de la opción tendrá derecho a cancelar el valor del inmueble con recursos propios o con el producto de un préstamo otorgado por cualquier establecimiento de crédito.

Artículo 47. Autorización. Se autoriza por un año contado a partir de la fecha de promulgación de la presente ley, a los establecimientos de crédito para comercializar los inmuebles destinados a vivienda que hayan recibido en dación en pago, mediante el contrato especial establecido en el artículo anterior, salvo el subsidio previsto en el numeral 7 del artículo 46.

Artículo 48. Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria. Con el propósito de facilitar las condiciones para la financiación de vivienda referida al índice de precios al consumidor, autorizase la creación de un Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria que será administrado por el Banco de la República en los términos que establezca el Gobierno Nacional. Las inversiones en el Fondo de que trata este artículo, se considerarán como inversión social.

Dicho fondo contará con los siguientes recursos:

1. Los provenientes de un impuesto nacional que se crea por la presente Ley, que se causará mensualmente, a partir del mes siguiente a la vigencia de la misma y hasta el 31 de diciembre del año 2002. La base gravable del impuesto es el valor mensual de la remuneración de los encajes. Son sujetos pasivos de este impuesto los establecimientos de crédito. La tarifa del tributo será del cincuenta por ciento (50%) de la remuneración mensual de los encajes. El Banco de la República retendrá y colocará directamente en el Fondo el monto del impuesto al momento del pago al respectivo establecimiento de crédito de la remuneración sobre el encaje. Este impuesto no hará parte de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación.
2. Ciento cincuenta mil millones de pesos (150.000.000.000) provenientes de las utilidades del Banco de la República correspondientes al ejercicio de 1999.
3. Los provenientes de la diferencia entre la UVR adicionada en el interés remuneratorio y la DTF, cuando la primera fuere superior a la segunda, que deberán ser aportados por los establecimientos de crédito que tengan cartera hipotecaria denominada en UVR y pasivos para con el público denominados en DTF, de conformidad con el reglamento que expida para el efecto el Gobierno Nacional.
4. Los rendimientos de los recursos que conformen el Fondo.
5. Los provenientes de los créditos que se contraten o se asignen para este fin. El Banco de la República, como agente fiscal del Gobierno Nacional, podrá contratar a nombre de éste, créditos destinados al Fondo. El pago de las operaciones de crédito destinadas al Fondo podrán abonarse con cargo a los recursos del mismo.

Artículo 49. Coberturas de riesgo. Con cargo a los recursos de dicho fondo, el Banco de la República podrá ofrecer a los establecimientos de crédito, y solamente para el saldo de la cartera de vivienda individual de largo plazo registrada a 31 de diciembre del año 2000, coberturas de riesgo del diferencial entre la tasa de interés de mercado y la inflación. Las condiciones en que se ofrezca la anterior cobertura propenderán por el reflejo de su valor económico en el largo plazo, en los términos que determine el Gobierno Nacional.

CAPITULO IX

Otras Disposiciones

Artículo 50. Avalúos y evaluadores. Sin perjuicio de la competencia que en materia de avalúos corresponde al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y a los Catastros Municipales y Departamentales y Distritales autorizados por la ley, los avalúos que se requieran para las operaciones activas y pasivas de que trata la presente ley, serán realizados por personas pertenecientes a una lista cuya integración y actualización corresponderá reglamentar a la Superintendencia de Industria y Comercio, con sujeción a los requisitos de idoneidad profesional, solvencia moral, independencia y responsabilidad, en los términos que determine el Gobierno Nacional.

La remuneración de la labor de los evaluadores se hará, con base en el número de metros cuadrados de los bienes inmuebles, aplicando una tarifa descendente en proporción a la extensión, y con un monto máximo establecido en el respectivo reglamento del Gobierno Nacional.

Artículo 51. Régimen especial de negociación en bolsa. La Superintendencia de Valores podrá establecer reglas que permitan el acceso a las compañías de seguros, las sociedades fiduciarias, las sociedades administradoras de fondos de pensiones y de cesantías y las entidades que administren reservas pensionales del régimen de prima media con prestación definida, a los sistemas de negociación de las bolsas de valores que operen en el país para realizar operaciones sobre bonos hipotecarios y títulos hipotecarios, de que trata la presente Ley, por cuenta de los fondos o reservas que administren o para la inversión de las reservas técnicas, de acuerdo con el respectivo régimen de inversión. Los valores a que se refiere este inciso serán transables en bolsa. La Superintendencia de Valores podrá requerir y regular la integración del mercado de dichos valores.

Las entidades a que se refiere este artículo no podrán negociar títulos emitidos, avalados, garantizados u originados por ellas, por sus filiales, subsidiarias, vinculadas o por la matriz, sus filiales, subsidiarias o vinculadas. Las bolsas de valores velarán por el cumplimiento de lo establecido en el presente artículo.

La Superintendencia de Valores regulará, mediante preceptos de carácter general, lo atinente a la aplicación de las normas del mercado público de valores y las disposiciones de las bolsas de valores, a las instituciones mencionadas en el primer inciso del presente artículo, que ingresen a los sistemas de negociación de las bolsas en desarrollo de la autorización contenida en el mismo.

Artículo 52. Registro en centrales de riesgo. Los deudores de los créditos de vivienda individual a largo plazo que reestructuren sus créditos hipotecarios en los términos previstos en el artículo 42 de la presente ley, tendrán derecho a exigir que sus nombres se retiren como deudores morosos de las centrales de riesgo, una vez hayan cumplido puntualmente con el pago de las tres primeras cuotas de la obligación reestructurada. Los deudores hipotecarios de viviendas entregadas en dación en pago con posterioridad al 1 de enero de 1997, tendrán derecho a que las entidades financieras los declaren a paz y en salvo por el crédito respectivo y retiren sus nombres de las centrales de riesgo. Igualmente, podrán beneficiarse de la opción de re adquisición de vivienda establecida en el artículo 46 de la presente Ley.

Artículo 53. Fomento a la competencia. El Gobierno Nacional, mediante normas de carácter general, podrá ordenar a los establecimientos de crédito que otorguen crédito de vivienda individual a largo plazo, que pongan en práctica procedimientos dirigidos a incrementar la competencia entre quienes deseen proveer los seguros que deban adquirir los deudores de dichos créditos.

Artículo 54. Comisión de seguimiento. El Congreso, representado por las Comisiones Terceras, elegirá una comisión de seguimiento para el cabal cumplimiento de la presente ley y su correspondiente desarrollo reglamentario y financiero.

Artículo 55. Protección especial para los adquirentes de vivienda individual. El Gobierno Nacional, mediante normas de carácter general, determinará los mecanismos que aseguren que los dineros recibidos por las personas dedicadas a la actividad de construcción, por concepto de ventas de contado y pago de cuotas iniciales, se canalicen a través de instrumentos que tiendan a asegurar la adecuada inversión y destinación de los recursos del proyecto de construcción al inmueble vendido o prometido en venta. Para los fines aquí previstos, el Gobierno establecerá para los constructores la obligación de informar a los prometientes compradores sobre la existencia de gravámenes en mayor extensión y exigirá que en las escrituras públicas que perfeccionen dichas promesas de compraventa se protocolice una carta del establecimiento de crédito titular de la garantía en mayor extensión mediante la cual autorice el otorgamiento de la escritura de compraventa por haber recibido el pago de la prorrata correspondiente.

Artículo 56. Incentivos a la financiación de vivienda de interés social subsidiable. Adicionase al Estatuto Tributario, el siguiente artículo: Las nuevas operaciones destinadas a la financiación de vivienda de interés social subsidiables, no generarán rentas gravables por el término de cinco (5) años, contados a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo Transitorio 57. Se extiende hasta el 31 de enero del año 2000 lo dispuesto en el artículo 14 del Decreto legislativo 2331 de 1998.

Artículo 58. Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y ejecútese.

Dado en Santafé de Bogotá. D.C. a 23 de diciembre de 1999.