

# Documento **Conpes**

# 3251



---

Consejo Nacional de Política Económica y Social  
República de Colombia  
Departamento Nacional de Planeación

**RENOVACION DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA:  
PROGRAMA PARA LA GESTION EFICIENTE DE ACTIVOS PÚBLICOS  
(FASE I: ACTIVOS FIJOS - INMOBILIARIOS)**

DNP: DIE

Versión aprobada

Bogotá, D.C., Octubre 20 de 2003

## **I. INTRODUCCIÓN**

En desarrollo de las estrategias formuladas en el documento CONPES general del Programa de Renovación de la Administración Pública, este documento presenta a consideración del Consejo de Política Económica y Social, el programa para la gestión eficiente de activos públicos – PROGA –.<sup>1</sup> El PROGA se constituye como una de las estrategias tendientes a materializar el concepto de Estado Comunitario a través del fortalecimiento de su pilar gerencial. La implantación del PROGA generará importantes modificaciones en las actuales prácticas de los gerentes de activos públicos, en aspectos tales como la austeridad, la eficiencia y la eficacia.

El programa tiene como objetivo el desarrollo de un sistema de gestión eficiente de activos públicos que maximice el retorno económico y social de los activos del Estado. De otro lado, la implantación del PROGA generará mejoría en la eficiencia y la eficacia de la gestión pública, dado que los recursos físicos de las entidades estatales serán proporcionales a sus necesidades, se eliminarán las erogaciones destinadas al mantenimiento de activos ociosos y los activos se emplearán en labores misionales.

Aunque el PROGA en el largo plazo debe abarcar el universo de activos públicos (ver anexo 1), el programa se enfocará inicialmente en los activos inmuebles de las entidades públicas de la rama ejecutiva del nivel nacional y del sector central. Posteriormente, el PROGA evolucionará para incorporar en su espectro de gestión otro tipo de activos, así como entidades del nivel descentralizado y territorial.

El Gobierno Nacional ha reconocido la importancia que tiene el PROGA y su gran potencial de impacto fiscal y económico. Dicho programa está contemplado en la Ley del Plan de Desarrollo (2003-2006) y en las metas propuestas en créditos pactados con la banca multilateral.

## **II. ANTECEDENTES**

La administración de los activos inmuebles del Estado se ha enfocado en precarios procedimientos de registro, conservación y mantenimiento de los inmuebles, los cuales se han constituido en fuente importante de gasto público. Actualmente, el control administrativo de dichos inmuebles es responsabilidad de la dependencia administrativa correspondiente de cada una de las entidades públicas.

---

<sup>1</sup> Se entiende por gestión de los bienes públicos la optimización del uso eficiente de los activos en cabeza de su propietario, dentro del desarrollo normal de su cometido estatal, o en su defecto a través de la transferencia, aporte o traspaso bajo otras modalidades a otros entes públicos para el desarrollo de actividades o proyectos de impacto social, y en último caso la enajenación a título oneroso cuando no sea factible lograr los objetivos anteriores, o cuando la tenencia redunde en costos no recuperables o en actividades dispendiosas o improductivas.

Sin embargo, dichas dependencias desconocen el concepto de gestión de activos, el cual se entiende como la toma de decisiones mediante criterios de actuación empresarial que impliquen agentes y actores de mercado, tanto públicos como privados, regidos por fuerzas del mercado.<sup>2</sup>

El paradigma actual bajo el cual se realizan las adquisiciones de bienes inmuebles por parte del Estado genera grandes ineficiencias e implican costos innecesarios para el fisco. En efecto, como ejemplo de los mayores costos se encuentra la asignación de partidas presupuestales para la adquisición de inmuebles que no se encuentran relacionados con el objetivo misional de la entidad y que frecuentemente terminan por convertirse en activos ociosos. Los inmuebles ociosos representan una doble pérdida para el patrimonio Estatal pues no generan beneficios para el Estado y adicionalmente, implican mayores gastos de funcionamiento por los egresos para su administración y mantenimiento. Sin embargo, muchas veces esta última labor no se realiza adecuadamente, conllevando a que una gran proporción de los bienes inmuebles del Estado aparentemente requieran de costosos procesos de saneamiento legal,<sup>3</sup> físico,<sup>4</sup> administrativo y tributario.<sup>5</sup>

Entre otros problemas sobresale la inexistencia de técnicas de gestión de activos fijos para optimizar su uso, lo cual conlleva a la subutilización de los mismos.<sup>6</sup> Adicionalmente, las limitaciones presupuestales y legales en la adquisición de inmuebles necesarios para la operación de entidades estatales, conllevan frecuentemente a erogaciones por el pago de arrendamientos sin tener en cuenta los inventarios de inmuebles disponibles. Esta situación se refleja en el resultado de un sondeo de la planta física de las entidades públicas, que muestra que existen serias deficiencias en la asignación de los activos públicos entre entidades, puesto que algunas de ellas cuentan con inmuebles cuya tenencia es innecesaria, mientras que otras no poseen espacios propios de operación.

En resumen, el inventario inmobiliario del Estado se caracteriza por la acumulación de inmuebles que con el tiempo se vuelven ociosos, por la subutilización de los espacios físicos disponibles, y por el saneamiento que este requiere para poder gestionarlo.

---

<sup>2</sup> MERGELINA, Fernando y GOMEZ, Rubén. La gestión de los activos inmobiliarios del Estado. BID, mayo de 2003. Documento preliminar.

<sup>3</sup> Entre los problemas legales más comunes de los inmuebles estatales se tienen las invasiones, las servidumbres no legalizadas, los problemas de titularidad y las construcciones sin licencias.

<sup>4</sup> Los bienes inmuebles del Estado, particularmente los ociosos, requieren de inversiones para poder asegurar un uso efectivo, ya que su estado físico se ha deteriorado debido en gran parte a un mantenimiento inadecuado.

<sup>5</sup> Los servicios públicos, impuestos municipales y nacionales son rubros que generalmente hacen parte de las cuentas por pagar de las entidades.

<sup>6</sup> Un ejemplo reciente que merece ser resaltado es el caso de Ecopetrol, el cual mediante un proceso de optimización del uso de los inmuebles, logró liberar más de 20,000 m<sup>2</sup> del total de área de oficinas que tenía a su cargo inicialmente (40,000 m<sup>2</sup>).

## Principales Deficiencias Existentes

La deficiente gestión de los activos inmobiliarios de la Nación se puede explicar por la carencia de una *cultura y capacidad institucional de gestión* de activos, la inexistencia de un *sistema de información* gerencial y la falta de un *marco normativo* que facilite e incentive la gestión eficiente - y los consecuentes procesos de venta y transferencia de activos - y desestime la acumulación de activos improductivos.

En primer lugar, la ausencia de un *modelo de gestión* en las entidades públicas colombianas se manifiesta en la tendencia por parte de las entidades a incrementar la tenencia injustificada de inmuebles. La principal diferencia entre un modelo de *administración* y uno de *gestión* de activos inmuebles radica en que, el primero, presupone reglas concretas de actuación y cumplimiento de procedimientos, mientras que el segundo, presupone un margen discrecional para el logro de beneficios económicos asociado a procesos de rendición de cuentas.<sup>7</sup> Adicionalmente, la ausencia del modelo de gestión se refleja en los largos periodos de tiempo empleado en el proceso de revisión jurídica para ejecutar transferencias o aportes de inmuebles a programas de inversión. Esta situación se encuentra agravada por la dificultad para la toma de decisiones de gestión inmobiliaria, explicada por los efectos de tales decisiones en cuanto a la responsabilidad de los servidores públicos frente a los organismos de control. Además, se evidencia la ausencia de un sistema de incentivos que promueva el uso racional de los activos públicos y contrarreste o elimine los incentivos perversos que tienen las entidades para acumular un mayor número de activos.

Por su parte, la ausencia de un ente coordinador, encargado de identificar óptimas alternativas de gestión basado en una información adecuada, puede explicar la razón por la cual la mayoría de entidades carecen de las herramientas, la capacitación y los recursos adecuados para aplicar principios de gestión eficiente.<sup>8</sup> Por lo tanto, las entidades tienden a limitarse a administrar los bienes inmuebles, en muchos casos en forma deficiente, por desconocimiento, falta de incentivos, y las dificultades presupuestales para el saneamiento jurídico o administrativo correspondiente. El impacto fiscal de la deficiente cultura de gestión de activos inmobiliarios, se refleja en la necesidad de apropiaciones presupuestales para la administración y mantenimiento de inmuebles ociosos, mientras que otras entidades compran o arriendan inmuebles para su funcionamiento.

---

<sup>7</sup> MERGELINA y GOMEZ, Op cit, pág 4.

<sup>8</sup> Entre las limitaciones presupuestales se destaca la relacionada con la escasa disponibilidad de recursos para patrocinar estrategias de comercialización, lo que reduce la competitividad de los procesos de enajenación de inmuebles públicos frente a procesos de similares características en el caso de inmuebles privados.

En segundo lugar, las actuales cifras sobre inventarios de inmuebles del Estado, reflejan la inexistencia de un *sistema de información completo y confiable*. En efecto, de las 302 entidades del orden nacional, sólo 186 reportan información sobre su inventario de inmuebles a la Contaduría General de la Nación - CGN – (Tabla No. 1). Esta situación se explica por el incumplimiento en los reportes de información por parte de algunas entidades y por los problemas de orden técnico que se originan cuando se alimenta la base de datos de la CGN.

La información consolidada de la CGN refleja que las 186 entidades públicas poseen cerca 25.000 bienes inmuebles. El anexo 2 contiene la información inmobiliaria de los Ministerios, reportada a 2002 y refleja un total de 1.852 inmuebles, con valor contable de 1.296 billones a cargo de dichas entidades.<sup>9</sup>

**Tabla 1**  
**Información de los inmuebles del total de entidades públicas**

<b>Tipo de Entidad</b>	<b>Numero de entidades</b>	<b>Numero de Inmuebles</b>	<b>Valor millones de pesos</b>	<b>Valor \$US millones de dólares</b>	<b>Área millones m<sup>2</sup></b>
Ministerios (excluido Min. Defensa)	14	727	98.778	33	108
Ministerio de Defensa	1	1,125	129.605.319	43.202	1.751
Entidades adscritas, vinculadas y otras	109	11,531	2.307.129	769	263
Entidades Financieras	22	4,355	1.478.968	493	152
EICE's	40	6,823	71.844.547	23.948	244
<b>TOTAL</b>	<b>186</b>	<b>24,561</b>	<b>205.334.741</b>	<b>68.445</b>	<b>2.518</b>

Fuente: CGN

La información inmobiliaria tanto en el caso de los ministerios como en el de las demás entidades, es incompleta y poco confiable. Comparaciones entre el universo de activos a cargo de las entidades y el número reportado a la CGN, reflejan que el porcentaje de coincidencia no supera el 40% en la mayoría de los casos. Adicionalmente, cabe mencionar que el Estado tiene bienes recibidos en dación en pago, incautados y aprehendidos, por valor de \$1.3 billones<sup>10</sup>. De otra parte, las cuentas de orden tienen un valor

<sup>9</sup> Es evidente que la información disponible no es confiable dada su falta de coherencia. En efecto, el precio implícito por m<sup>2</sup> a cargo de los Ministerios (excluido Mindefensa) es de \$914, el correspondiente al Ministerio de Defensa es de \$74.017. En el caso de las restantes entidades se tiene que el precio implícito es: \$8.772 (adscritas y vinculadas), \$9.730 (financieras) y \$294.444 (EICE's).

<sup>10</sup> Las cifras de la Dirección Nacional de Estupefacientes señalan que actualmente existe a su cargo un total de 10,688 bienes, de los cuales 10,370 se encuentran incautados y sobre los 298 restantes ya ha sido sentenciada la extinción de dominio.

en libros de \$63,000 millones de pesos en activos inmuebles que están pendientes de legalizar y sanear contablemente.<sup>11</sup>

Aunque la base de datos de la CGN contempla campos de información sobre la situación de los inmuebles públicos, la mayoría están vacíos, desactualizados o con datos irrelevantes. Esta situación se explica por la carencia de un sistema de información adecuado que permita la recepción oportuna y ágil de los reportes de las entidades y que a su vez permita su oportuna actualización y verificación para garantizar la calidad en la información reportada por las entidades. Adicionalmente, cabe resaltar que los campos de información existentes tienen el objetivo de satisfacer las necesidades contables, *más no las de gestión*, razón por la cual es necesario ampliar los campos para poder tener la información requerida para tomar decisiones de gestión eficiente.

En tercer lugar, la ausencia de *un marco normativo* unificado limita el desarrollo de una eficiente gestión de activos. El análisis de dichas disposiciones permitió establecer que el conjunto de normas que autorizan la disposición, a cualquier título, de los activos inmobiliarios en cabeza de las entidades estatales, carece de la flexibilidad y claridad necesaria para permitir su gestión eficiente, como resultado de una gran dispersión del marco jurídico.<sup>12</sup>

En cuanto a las limitaciones para la venta derivadas de la normativa actual, cabe destacar que la interpretación de los procedimientos de la ley 80 puede impedir la venta de inmuebles de la Nación por debajo del valor establecido en el avalúo comercial efectuado. Tal interpretación limita la venta y obliga al Estado a incurrir en costos innecesarios de administración y mantenimiento de activos ociosos que no le generan ningún beneficio.

Esta limitación es crítica en la coyuntura actual del mercado inmobiliario. El sector financiero, como consecuencia de la crisis, se encuentra en medio de un proceso de saneamiento de balances. En efecto, el sector tiene por liquidar más de 20,000 inmuebles, por un valor en libros que supera el \$1 billón de pesos, sin contar las provisiones por incorporar del sistema financiero. Generalmente las subastas, el mecanismo más común de realización de este tipo de inmuebles, parten de precios con 30% de descuento sobre el avalúo comercial, destacando que en promedio los inmuebles se venden con 10% de descuento.

---

<sup>11</sup> Esta cifra con seguridad está subvaluada dado que las cuentas de orden no tienen un valor en libros actualizado. Adicionalmente, dicho valor, en la mayoría de los casos refleja una fracción del valor de mercado.

<sup>12</sup> Constitución Política de Colombia: arts. 102, 300, 334 y 72, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993): Art. 24 par. 3°, Ley 9° de 1989, Ley 714 de 2001, Ley 708 de 2001, Ley 780 de 2002, Decreto No. 855 de 1994, Decreto No. 724 de 2002, Decreto 216 de 2003

CISA, entidad responsable de la gestión de activos recibidos en dación en pago de la banca pública, gestiona los activos bajo el concepto de costo de oportunidad y con un régimen jurídico más flexible que el previsto en la ley 80, permitiendo a esta entidad ser competitiva en el mercado. Con la información contenida en la tabla 2, se puede concluir que CISA liquida 463 inmuebles por año, con descuentos promedio del mercado - 10% sobre el avalúo comercial. A pesar del régimen jurídico especial de CISA que le permite subastar con descuentos, el ritmo de ventas es insuficiente, puesto que aproximadamente le tomaría 11 años liquidar los 5,100 inmuebles restantes. Esta situación tiene importantes consecuencias fiscales si se tiene en cuenta que, según estimaciones de la propia entidad, los costos anuales de administración y mantenimiento de los inmuebles oscilan entre el 6 y 9% del valor comercial.

**Tabla 2**

**Cartera Inmobiliaria y Ejecución de CISA**

Oct. 2000 –Junio2003	# DE INMUEBLES	VALOR (Col\$ millones)	VALOR PROMEDIO (Col\$ millones)
Total Inmuebles	6.489	* \$397.000	\$61
Inmuebles Vendidos	1.389	\$142.000	\$102
Inmuebles para la Venta	2.325	\$170.000	\$73
Inmuebles por Sanear	2.775	\$137.000	\$49

\* Valor de Compra

El mercado inmobiliario se encuentra sobre ofertado por el inventario de inmuebles entregados como daciones en pago al sistema financiero, lo que obliga a vender con descuentos sobre el avalúo comercial. Lo anterior, se explica bajo un análisis económico en términos del valor presente del beneficio (ingresos por recibir de la venta) versus costo (de administración y mantenimiento). En consecuencia, se justifica la venta de un bien inmueble con descuentos sobre su avalúo comercial para asegurar y acelerar el ritmo de ventas. Sin embargo, la posibilidad de enajenar inmuebles de la nación en las condiciones previstas por la normatividad aplicable, restringe significativamente los resultados de gestión por la vía de la venta, debido a que las actuales metodologías de valoración no reflejan adecuadamente las condiciones del mercado.

Adicionalmente, la demanda esperada para los activos ociosos de la nación no es muy prometedora ya que dichos inmuebles tienen localizaciones poco atractivas, presentan gran deterioro y/o requieren inversiones significativas para su adecuación física o jurídica. No existe información sobre el universo de activos que se encuentra en esta categoría, por lo tanto no se ha creado la necesidad de diseñar alternativas de gestión que respondan a esta problemática.

En fin, un régimen jurídico que permita aplicar una lógica económica a la gestión de activos públicos es una condición necesaria mas no es suficiente. Teniendo en cuenta su calidad y los problemas de saneamiento existentes, se deberán desarrollar esquemas innovadores que permitan darle un uso eficiente desde el punto de vista económico al inventario ocioso de inmuebles del Estado.

### **Avances Normativos**

#### Leyes 785 y 793 de 2002 (extinción de dominio)

Estas leyes sustituyeron los aspectos relativos a la extinción de dominio que se encontraban establecidos en la ley 333 de 1996. El proceso de extinción inicia con la incautación del bien. A partir de este momento el Fondo de Rehabilitación, Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado (FRISCO) asume la administración de los bienes incautados para que produzcan rentas, de tal forma que se evite que el bien se transforme en ocioso. Una vez ha surtido el trámite procesal se debe decidir si se declara o no la extinción. En el primer caso, el Consejo Nacional de Estupefacientes decide su destinación definitiva. En el segundo caso, es decir, cuando no se declara la extinción de dominio, el bien retorna a su propietario original junto con las rentas que se hayan producido por la administración del mismo durante el periodo transcurrido entre la incautación y la toma de la decisión.

Teniendo en cuenta que la nueva normatividad en esta materia no establece la destinación de los bienes incautados o sobre los que recae la extinción de dominio, la Comisión Intersectorial de activos estatales que se propone en este documento podrá efectuar recomendaciones puntuales al CNE en cuanto a las alternativas más eficientes de gestión. De esta forma se articula el PROGA con los procesos de gestión inmobiliaria de la Dirección Nacional de Estupefacientes.



### Ley 716 de 2001 (saneamiento contable)

Esta disposición normativa imparte instrucciones para que las entidades estatales adelanten las acciones, con fundamento en los soportes necesarios, para la actualización de los estados financieros y la depuración de su información contable. En todos los casos, este proceso debe estar concluido a más tardar el 31 de diciembre de 2003.

Esta ley reviste particular importancia para el PROGA, puesto que implica la actualización del reconocimiento y revelación contable de los bienes inmuebles propiedad de las entidades públicas. Adicionalmente, en el proceso de saneamiento contable las entidades podrán identificar los problemas de tipo legal y técnico de los bienes inmuebles estatales.

Sin embargo, los requerimientos de información del PROGA superan los aspectos que quedarían cubiertos en cumplimiento de la ley de saneamiento contable. En efecto, el sistema de información requerido por el PROGA debe suministrar datos, en forma oportuna y confiable, no sólo en cuanto al valor contable y la situación jurídica del inmueble, sino en aspectos tales como el estado físico, la vocación productiva, el potencial de uso, las características de aprovechamiento, la situación en el Plan de Ordenamiento Territorial –POT– y alternativas eficientes de gestión que atiendan a las características particulares de cada activo. Más aún, el alcance del PROGA es mayor al de dicha ley ya que el PROGA no solo debe identificar las necesidades de saneamiento contable, físico, y administrativo, si no que debe liderar dichos procesos para poder gestionar los activos. Sin embargo, es importante que el PROGA se articule con los procesos de saneamiento contable impartidos por la ley 716.

### Decreto 1915 del 10 de Julio del 2003 (daciones en pago tributarias)

Este decreto aclara y facilita el recibo de bienes en dación en pago para la extinción de deudas tributarias. El decreto desarrolla el proceso de recepción y establece todos los trámites y requisitos para su contabilización.

## **III. EXPERIENCIA INTERNACIONAL**

Colombia no es el primer país que adopta una política de gestión eficiente de activos fijos públicos. A continuación se describen algunos casos representativos a nivel mundial.

En Corea, una sociedad gestora de activos de economía mixta – KAMCO (Korean Asset Management Corporation) fue impulsada por el gobierno para que, basada en incentivos de mercado, apoyara al sector financiero para salir de la crisis mediante la adquisición de NPA (activos no productivos) – cartera improductiva, incluyendo el colateral, en la mayoría de los casos siendo este último bienes inmuebles. La actuación de KAMCO fue un factor crítico que facilitó el saneamiento de los balances del sistema financiero, permitiendo en poco tiempo dinamizar las operaciones de crédito e impulsar la reactivación económica. Este modelo es una referencia a nivel internacional, particularmente en compañías de gestión de activos improductivos derivadas de crisis del sector financiero. Sin embargo, KAMCO también es comisionada por el gobierno para liquidar activos públicos improductivos no financieros, gestionar activos inmobiliarios y realizar desarrollos inmobiliarios sobre bienes inmuebles públicos. El éxito del modelo coreano permite resaltar las sinergias que existen al centralizar los procesos de venta de activos fijos improductivos del Estado con los activos improductivos derivados de préstamos de dudosa recuperación.

En Estado Unidos, el GSA (General Services Administration), entidad pública del nivel federal, funciona como una inmobiliaria para una gran mayoría de entidades federales. El GSA es el propietario de los bienes inmuebles y celebra contratos de alquiler y leasing de estos activos con las entidades federales. En dichos contratos se estipula que los costos y responsabilidad de la administración del inmueble se encuentran a cargo de cada entidad. De los ingresos operativos por dicho concepto, el GSA provisiona un fondo para rehabilitar edificaciones o realizar nuevos desarrollos inmobiliarios, según las necesidades de las entidades federales. Cabe resaltar que, aunque este modelo centraliza la gestión de bienes inmuebles en una entidad con gran nivel de capacidad institucional, está basado completamente en incentivos de mercado que eliminan la tendencia a acumular inmuebles improductivos, ya que las entidades tienen que comprometer recursos para cancelar los arrendamientos correspondientes.

La experiencia regional indica que la ausencia de incentivos para desacumular activos ociosos, la inexactitud de la información de los inventarios y la dispersión normativa, son obstáculos para la adecuada implementación de modelos de gestión. Tal es el caso de los modelos implementados en Argentina, México, Nicaragua, y Chile. Por su parte, la experiencia de Perú, cuyo modelo se basa en la toma de decisiones de gestión, respaldadas mediante un comité de Ministros, encargado de determinar el destino final de los activos inmobiliarios, se ha constituido en una alternativa frente a la ausencia de un ente con gran capacidad institucional, como los existentes en Estados Unidos y Corea.

La experiencia internacional señala que un programa de gestión eficiente requiere la adopción de criterios de mercado, que incentiven a las entidades públicas a la gestión empresarial del patrimonio público. Para ello es importante considerar que el grado de centralización del modelo depende del nivel de capacidad institucional para la gestión.

En los casos en los cuales los países carecen de elevados niveles de capacidad institucional para la gestión, es preferible la adopción del modelo descentralizado basado en incentivos y centralizando sólo aquellas funciones o procesos que permitan alcanzar sinergias y economías de escala significativas. En consecuencia, la revisión de la experiencia internacional indica que es conveniente centralizar los procesos de interacción con el mercado relacionados con la estructuración de esquemas que generen valor, faciliten la venta o incrementen la optimización en el uso de los bienes inmuebles, y otros evidentes tales como el manejo de la información, la formulación de políticas, normas de gestión, y proyectos de ley.

#### **IV. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA Y ESTRATEGIA**

##### **Objetivos de política**

El objetivo general del PROGA es el desarrollo de un sistema de gestión eficiente de activos públicos que maximice el retorno económico y social de los activos del Estado. Para cumplir este objetivo general, el programa debe iniciar ejecutando las acciones requeridas para asegurar una racionalización del inventario de activos fijos existente. Partiendo de esta base, el programa debe evolucionar hacia el desarrollo de un sistema de gestión de activos bajo un marco normativo e institucional que centralice ciertas facultades y funciones críticas requeridas para asegurar una gestión eficiente de manera integral en el largo plazo.

La evolución del sistema, por lo tanto, debe incorporar una estrategia de transición, basada en objetivos específicos de corto (18 meses) y mediano plazo (36 meses). En el corto plazo el PROGA estará orientado a diseñar y ejecutar los macro-procesos que conduzcan a una racionalización del inventario de activos fijos. Este proceso debe generar un impacto fiscal cuantificable y consistente con los compromisos adquiridos con la banca multilateral y deberá tener en cuenta los cambios normativos requeridos para cumplir con este objetivo.

El objetivo de mediano plazo se basará en el diseño y ejecución de los macro-procesos que aseguren una gestión eficiente, integral y sostenible. Para tal efecto se debe definir el desarrollo y

fortalecimiento institucional requerido, así como un nuevo marco normativo y los procedimientos que las entidades deben seguir para la gestión de activos, incluyendo los procesos de compra y alquiler, optimización en el uso, la realización entre el Estado y con el mercado, y la administración y mantenimiento de activos. Para cumplir con este objetivo, el PROGA debe poner en marcha un programa de capacitación y difusión diseñado en función del nuevo marco normativo. En fin, la etapa de transición - para la cual se deben cumplir las metas de corto plazo - debe permitir obtener la experiencia requerida para definir acertadamente los requisitos para el buen desarrollo del sistema de gestión de activos: normas, instituciones, sistemas y recursos humanos.

Los objetivos de corto y mediano plazo del PROGA deben desarrollarse bajo los lineamientos de un Plan de Acción Integral (PAI), teniendo en cuenta:

- Los principios y reglas, consistentes con el mercado, para el desarrollo de una cultura y capacidad de gestión eficiente en las entidades públicas.
- El diseño e implementación de mecanismos institucionales y normativos tendientes a lograr una asignación y gestión eficiente de activos.
- El desarrollo de un sistema de información gerencial, que permita la incorporación gradual de entidades y activos públicos con información completa, oportuna y confiable para la toma de decisiones de gestión.

## **Estrategia**

La estrategia para el desarrollo del PROGA se basa en los siguientes componentes:

### **1. La información, base del sistema de gestión: Sistema de Información de Gestión de Activos (SIGA)**

La información es un elemento indispensable para que el PROGA pueda funcionar. Teniendo en cuenta el Estado actual de la información, se requiere diseñar y desarrollar un sistema de información gerencial de activos (SIGA). Dicho sistema debe ser alimentado por unas bases de datos provenientes de un diagnóstico de los inventarios de activos. El levantamiento de dicha información es fundamental para que las decisiones de gestión estén basadas en información completa, relevante, oportuna y confiable. El SIGA debe partir de una base de datos estática que contenga la información sobre las condiciones físicas (localización y situación en los POT), contables y legales de los activos. El diseño de dicha base debe

permitir incorporar gradualmente otro tipo de activos y entidades de diferentes niveles del estado y debe evolucionar a un sistema en línea que permita el acceso de los ciudadanos.

El proceso de toma de decisiones de gestión debe estar basado en una serie de indicadores generados por el SIGA y definidos conforme a metodologías internacionales. Dichos indicadores deben permitir identificar tanto los activos improductivos como los sub-utilizados, para que surja la necesidad de diseñar procesos de optimización en el uso. Adicionalmente, debe también capturar las necesidades de activos que puedan ser suplidas por el inventario existente, evitando la compra y/o alquiler innecesario de activos.

Cabe anotar que el desarrollo del SIGA no sólo deberá tener como punto de partida la información contable de la Contaduría General de la Nación (CGN), sino que deberá estar integrado a los sistemas de información que se consideren pertinentes. En todo caso, es indispensable que la información empleada en la gestión de activos sea suministrada por las entidades en forma completa, oportuna y precisa, para lo cual se requerirán adecuadas labores de monitoreo por parte de la CGN.

## **2. Centralización del análisis y las recomendaciones del PROGA: Comisión Intersectorial para la gestión de activos y su Secretaría Técnica**

Para poder darle la fortaleza institucional a las decisiones de gestión del PROGA y evitar que el interés particular de una entidad o directivo prime sobre el interés general del Estado en beneficio de una racionalización del patrimonio público, se deberá crear una comisión intersectorial que evalúe y avale las recomendaciones de gestión de activos del PROGA. Esta Comisión Intersectorial estará compuesta por el director del DNP, el Ministro de Hacienda, el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y un representante del Presidente. A la comisión serán invitados los Ministerios pertinentes para la toma de decisiones de gestión.

Para poder garantizar una eficacia en la gestión se requiere la conformación de la Secretaría Técnica de la Comisión al interior del DNP, que recomiende y monitoree la ejecución de las transacciones necesarias para asignar eficientemente los activos públicos (*“jalonando procesos”*). Las labores de este órgano deben estar complementadas por un sistema de incentivos de mercado para que las entidades públicas identifiquen las oportunidades de optimización en el uso o la realización de activos (*“empujando procesos”*).

Por lo tanto, la Secretaría Técnica desarrollará, bajo una visión de mercado, las funciones críticas del PROGA tales como la planeación, coordinación y desarrollo del sistema de gestión de activos públicos a través de la ejecución del presupuesto, la gestión de la información, el diseño del sistema de incentivos, el seguimiento al saneamiento y normalización de los activos de las entidades y la capacitación y difusión de la gestión eficiente de activos. Además, deberá proponer los cambios normativos, definirá los procedimientos de los procesos de realización de activos en cabeza de las entidades.

Para que las alternativas de realización de activos logren integrar a los mercados locales, será necesario que la Secretaría Técnica desarrolle esquemas de ejecución descentralizados y externalizados, involucrando a las entidades territoriales y los agentes privados. Así mismo, la administración y mantenimiento de los bienes inmuebles debe permanecer bajo la responsabilidad de cada entidad, dado que los procesos relacionados con dichas funciones no generan grandes economías de escala. No obstante, la Secretaría Técnica deberá diseñar incentivos, generar la capacitación, las directrices, y los sistemas de control que aseguren que los funcionarios responsables se encarguen de realizar una administración y mantenimiento adecuado a los activos del público.

Cabe resaltar que los procesos actuales de liquidación de las entidades públicas requieren cambios normativos e institucionales. La Secretaría Técnica apoyará los procesos liquidatorios de las entidades en liquidación, a través de recomendaciones de gestión de activos. Entre los cambios normativos requeridos se encuentra la creación de un régimen especial que permita agilizar la venta de activos fijos en entidades en liquidación, disminuyendo los significativos costos que implican para el patrimonio público las demoras en dichos procesos. Para atender esta problemática, el gobierno nacional dentro del presente marco se encuentra desarrollando un proyecto de Ley para agilizar los procesos de liquidación de las entidades públicas y definir una posible institucionalidad, en el mediano plazo, para la gestión eficiente de activos públicos.

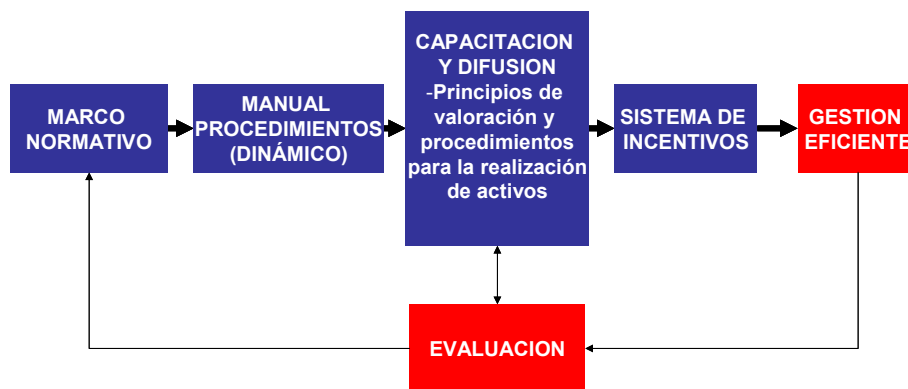
### **3. Cambios requeridos: principios de gestión, bases para la valoración y sistema de incentivos**

Como se mencionó, los elementos culturales y normativos, así como la calidad de la información, limitan los procesos de realización de activos. Esta situación inhibe la gestión eficiente de activos y conlleva a la acumulación de activos ociosos. Por lo tanto, para que el sistema de gestión funcione es necesario cambiar el método que las entidades públicas "emplean" para la ejecución de las decisiones.

Para lograr este objetivo es necesario, en primer lugar, desarrollar marcos normativos basados en

principios de mercado que faciliten los procesos presupuestales, fiscales, legales, y contables requeridos en la realización de activos; y, en segundo lugar, capacitar a directivos de entidades públicas y difundir los principios bajo los cuales se deben gestionar los activos. Adicionalmente, el sistema debe estar complementado por un sistema de incentivos que estimule a los directivos a realizar los activos improductivos y/o subutilizados e inhiba la acumulación de activos ociosos y la desatención de sus responsabilidades en cuanto a un adecuado mantenimiento y administración de los activos a su cargo.

#### **SISTEMA DE GESTION (Pág. 11)**



#### **Principios para las decisiones de gestión y bases para la valoración**

El marco normativo por desarrollar debe ser compatible con la aplicación de principios de mercado en las decisiones de gestión. La aplicación de dichos principios es esencial en la valoración de los activos. Existen diversas teorías y metodologías sobre las cuales se puede basar la valoración de activos. En la valoración de activos inmobiliarios es importante tener en cuenta las particularidades del producto y del mercado. Una característica fundamental del producto es su heterogeneidad, no solo en sus características físicas y normativas (urbanísticas), si no su localización, lo que hace que el proceso de valoración inevitablemente este sujeto a elementos de juicio del agente evaluador. De otra parte, el mercado se caracteriza por ser claramente imperfecto, dada la información incompleta, su fragmentación, su iliquidez, y los altos costos de transacción. Por lo tanto, el proceso de valoración de activos debe considerar los factores y circunstancias que inducen a variaciones en el precio de venta de inmuebles similares, más aún cuando se tiene en cuenta que la valoración de un activo generalmente es diferente para el comprador que para el vendedor, dadas las diferencias en las funciones de utilidad y los costos de oportunidad entre agentes.

Estos retos en el proceso de valoración imponen la necesidad de fijar unos principios básicos, que permitan tomar las decisiones de gestión de activos públicos que aseguren la maximización de los ingresos - o minimizaciones de costos – para el Estado y evitar el detrimento del patrimonio público. Para tal efecto, cabe resaltar dos conceptos de valoración que son fundamentales para las decisiones de gestión de activos públicos: (i) el concepto de costo de reposición; el (ii) de costo de oportunidad; y (iii) valor de liquidación.

El costo de reposición es fundamental para reconocer que la titularidad estatal puede concentrarse en los distintos niveles de la administración – nacional, regional, local – y que la propiedad estatal del nivel central puede concentrarse en los distintas ramas del poder público – ejecutivo, legislativo y judicial –. De esta forma, se introduce una gran diferencia con el paradigma actual según el cual las diferentes entidades públicas se perciben como dueñas de los activos, con lo cual fragmentan el concepto de unidad de propietario, generan incentivos perversos hacia la acumulación de activos e inhiben la eficiente asignación de los recursos entre las entidades publicas y los programas de inversión del Gobierno. En resumen, el modelo actual conlleva a que el interés particular de una entidad pública este por encima al interés general del Estado. Debido a la inexistencia de mecanismos de reasignación eficiente de inmuebles al interior del Estado, el modelo actual conlleva a significativos e innecesarios gastos de funcionamiento.

Partiendo de la base que el Estado centraliza la propiedad de los activos inmuebles de la rama ejecutiva,<sup>14</sup> la utilización del concepto de costo de reposición debe permitir una reasignación eficiente de los activos ociosos hacia aquellas entidades que los requieran. Los activos ociosos pueden destinarse a la satisfacción de necesidades de espacio físico para la operación institucional del Estado o para la inversión en programas específicos del Gobierno Nacional (e.g. bienes inmuebles con vocación para vivienda de interés social, renovación urbana y/o generación de espacio público).

El segundo concepto - costo de oportunidad - es fundamental para asegurar una decisión acertada en el valor al cual es rentable para el Estado la realización de un bien inmueble. El avalúo de un bien es una estimación de su precio de mercado. Pero, como ya se resalto, la valoración de activos inmobiliarios esta sujeta a una serie de factores que pueden generar variaciones significativas en los resultados y por tanto, el avalúo solo puede ser una aproximación, un referente del precio de mercado. Sin embargo, la maximización del ingreso en la realización de un bien no asegura una decisión correcta si no se tiene en cuenta el costo que le implica al Estado mantener y administrar unos activos sin generar beneficios (e.g. activos ociosos). Por lo tanto, para poder definir el precio mínimo óptimo para la realización de un activo,

---

<sup>14</sup> Atendiendo las limitaciones existentes que deberán resolverse debido a la división de poderes del Estado – legislativo, ejecutivo y judicial.



se ha utilizado como criterio de referencia la proyección de costos que implica la administración y mantenimiento del bien inmueble, incluyendo los costos de normalización legal requeridos para su adecuada realización.

Cabe mencionar que existen metodologías aceptadas internacionalmente para determinar el valor mínimo de referencia para la toma de decisiones de gestión. Dentro de estas metodologías se encuentra el *valor de liquidación*, el cual representa la expectativa del precio de venta en un contexto de enajenación rápida, competitiva y sin financiamiento por parte del vendedor.

### **Sistema de Incentivos**

Para asegurar un adecuado funcionamiento del sistema, no es suficiente contar con la información adecuada y la centralización de ciertos procesos críticos para la gestión y realización de activos. Es imprescindible que las entidades estén sujetas a unos sistemas de incentivos que reflejen principios de mercado. Un esquema de incentivos para la racionalización de activos ociosos que sugiere este documento esta basado en adiciones a los presupuestos de inversión en proyectos priorizados en el plan de desarrollo a partir de los ingresos generados por la realización de dichos activos. Bajo este esquema, una entidad pública estaría incentivada a identificar y realizar bienes ociosos a su cargo, teniendo en cuenta que el MHCP y el DNP tendrían el compromiso de aumentar el presupuesto de inversión de esa entidad en programas de inversión prioritarios para el Plan Nacional de Desarrollo.

De otra parte, es importante también desarrollar un esquema que desincentive las prácticas de gestión ineficiente de activos en las entidades que generen costos de funcionamiento mayores que los estándares que sean definidos por la Secretaría Técnica. Por lo tanto, será necesario, que por medio del SIGA, se elaboraren una serie de indicadores de gestión de activos que permitan establecer periódicamente clasificaciones de las entidades en cuanto a sus procesos de gestión de activos. De esta manera, los organismos de control, y la opinión pública, podrán velar por que los directivos de las entidades cumplan con su responsabilidad de gestión eficiente de los activos del público.

En general, el sistema de incentivos y desincentivos debe inducir, directa o indirectamente a las entidades a: i) suministrar la información relevante para el desarrollo del SIGA; ii) identificar activos cuya tenencia no sea consistente con el objetivo misional de la entidad; iii) tomar decisiones de gestión en función de un análisis de costo / beneficio; iv) racionalizar el uso y contratación de activos a su cargo; y v)

efectuar una administración y mantenimiento adecuado, y adoptar las mejores prácticas para el saneamiento de activos.

#### **4. Definición de ahorros e ingresos y esquemas para la ejecución**

##### **Definición de ahorros e ingresos**

Los objetivos de racionalización del PROGA deben estar asociados a metas cuantificables para poder realizar el seguimiento y el control al programa. Por lo tanto, dichas metas deben tener una serie de indicadores que permitan cuantificar los resultados, y en consecuencia es esencial que dichos indicadores estén basados en definiciones claras de ingresos y ahorros fiscales que se puedan generar de las transacciones de activos resultantes de las decisiones de gestión.<sup>15</sup>

Con la información disponible se puede facilitar la elaboración de dichos indicadores agrupando las transacciones para la realización de activos en: 1) transferencia de activos entre entidades públicas nacionales; 2) aportes de activos hacia entidades territoriales; 3) aportes de activos a programas de inversión del Plan Nacional de Desarrollo que cuenten ya con un presupuesto financiado;<sup>16</sup> 4) ingresos derivados de la explotación de activos públicos por parte de terceros; 5) venta del activo; y 6) renegociación y/o cancelación de contratos de arriendo.

##### **Política para el desarrollo de esquemas para la realización de activos**

La Secretaría Técnica debe proponer la realización de activos en esquemas externalizados contratados por resultados. Por lo tanto, es necesario definir esquemas que agilicen la ejecución de las diferentes transacciones que resultan de las decisiones de gestión.

Cuando las necesidades inmobiliarias de la administración pública no puedan ser satisfechas mediante la transferencia al interior del estado, los contratos de arrendamiento o las compras de inmuebles que se originen, deberán estar enmarcados dentro de una política orientada a minimizar las erogaciones por este concepto. Para lograr este objetivo la Secretaría Técnica deberá definir los estándares correspondientes, orientando la actuación de las entidades públicas hacia una contratación eficiente.

---

<sup>15</sup> En el anexo 3 se presenta la tipología de ahorros e ingresos propuesta.

<sup>16</sup> Para este caso, el concepto de ahorro se basa en financiar el programa de inversión con el aporte en especie (e.g. lote para VIS), sustituyendo la caja requerida para financiar el programa (e.g. subsidio).

En el caso de la gestión de activos mediante el aporte a programas de inversión del Plan de Desarrollo y a entidades territoriales, se recomienda enfocar los esfuerzos en: i) inmuebles rurales para el programa de reforma agraria – desplazados; ii) inmuebles urbanos con vocación de VIS como aporte de subsidios en especie; y iii) otros inmuebles urbanos para proyectos de renovación urbana, recuperación y generación del espacio público.

La realización de activos en el mercado debe estar guiada hacia la maximización de los ingresos de la nación en valor presente, netos de los costos de administración, mantenimiento y saneamiento de activos ociosos en el inventario. Sin embargo, es importante desarrollar esquemas que faciliten la venta de los inmuebles que tienen vocación para el desarrollo de proyectos inmobiliarios. La anterior recomendación cobra sentido si se tiene en cuenta que una gran parte de los activos inmobiliarios ociosos del Estado son inmuebles deteriorados que requieren de procesos de gestión demorados e inversiones importantes para ser transformados en productos comercializables para el usuario final (e.g. locales comerciales, viviendas, bodegas, etc) y que la industria inmobiliaria todavía sufre las consecuencias financieras de una recesión prolongada.

Adicionalmente, debe considerarse que la reasignación de activos ociosos hacia actividades productivas podría generar importantes procesos de reactivación económica. En consecuencia, cuando esta condición se encuentre adecuadamente probada, se podría preferir otorgar grandes descuentos en el precio del activo para agilizar la incorporación de activos ociosos a la actividad económica. Lo anterior es estaría justificado dado que los beneficios para el conjunto de la economía, vía reactivación, pueden ser mayores que los ingresos fiscales que percibiría el Estado como resultado del proceso de venta.

En consecuencia, los modelos tendientes a facilitar la venta de activos para proyectos inmobiliarios deben basarse en soluciones financieras, legales y comerciales hechas a la medida del comprador. Para este fin será necesario que la Secretaria Técnica presente para aprobación de la Comisión Intersectorial, esquemas y procesos para la realización de ventas estructuradas, en conjunto con entidades públicas que hoy en día requieren implementar soluciones a la medida, tales como CISA y Fonvivienda.

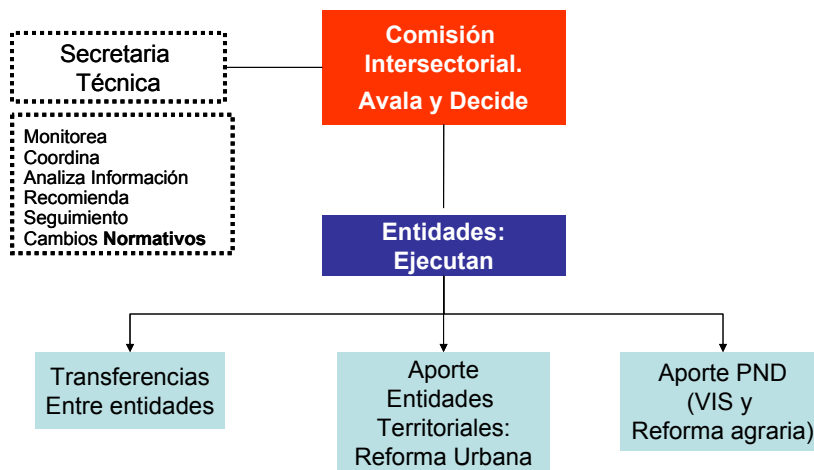
### **Manual de procedimientos legales, contables, presupuestales y de gestión**

En adición a las anteriores recomendaciones, es esencial la elaboración y aplicación de un manual integral de procedimientos de gestión, incluyendo aspectos legales, contables y presupuestales, para las transacciones que se deriven del PROGA. Este manual debe ser la referencia para las decisiones de

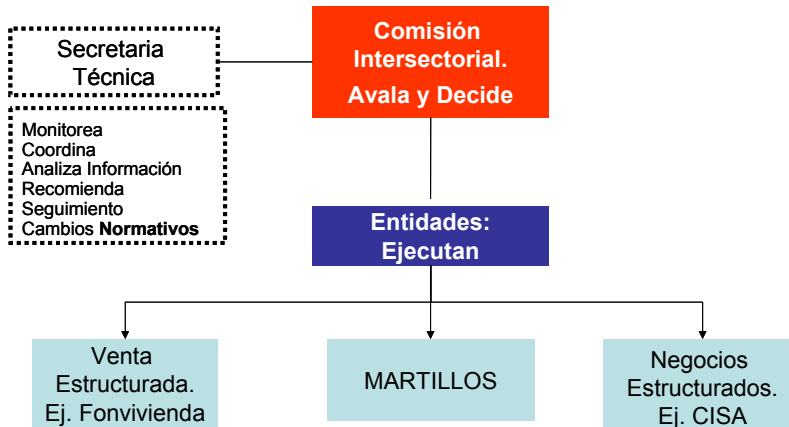
gestión y para las transacciones resultantes, incluyendo tiempos máximos para cada trámite, lo cual implica efectuar una reingeniería de los trámites para minimizar tiempos y costos de transacción, evaluando alternativas de racionalización de los costos tributarios y los trámites de notariado, registro y catastro. La expedición de este manual requerirá cambios normativos sustanciales que muy probablemente impliquen la formulación y presentación de un proyecto de ley. Por tanto, este manual será dinámico y debe ser concebido como una herramienta que evoluciona en función de las necesidades y posibilidades de gestión de activos estatales.

## 5. Sistema de Gestión de Activos

**Diagrama 1 Organigrama, gestión con el Estado**



**Diagrama 2 Organigrama gestión con el mercado**



El sistema de gestión de activos debe facilitar la coordinación interinstitucional de las entidades involucradas en el sistema, y agilizar los trámites y los procesos de optimización del uso de activos (Diagrama 1). Las entidades publicas del nivel central serán responsables de suministrar la información

solicitada por el SIGA. El SIGA deberá proveer la información requerida por la Contaduría General de la Nación (CGN). El SIGA debe capturar información sobre los activos fijos de la entidad (e.g., estado, uso potencial), los contratos de arrendamiento existentes, y las necesidades para su funcionamiento y programas de inversión. Cabe resaltar que es conveniente impartir una nueva normativa en el corto plazo (e.g. directriz presidencial, decreto reglamentario) que comprometa a las entidades públicas a suministrar la información de los activos requeridos antes de proceder a comprarlos o alquilarlos, para evitar gastos innecesarios en los casos que el Estado tenga un activo ocioso que pueda cumplir con la necesidad en cuestión.

Regularmente la Secretaría Técnica deberá generar reportes y circulares que incluyan: i) indicadores de la eficiencia con que se esta gestionando los activos en cada entidad, estableciendo rangos de eficiencia mínimos (e.g. metros cuadrados útiles de oficina por trabajador); ii) disponibilidad y necesidades de activos en cada entidad; iii) transacciones efectuadas, e ingresos y ahorros generados por el programa; iv) cambios normativos, regulatorios y de incentivos adelantados; y v) recomendaciones específicas de gestión para la Comisión Intersectorial de Gestión. Esta Comisión deberá reunirse periódicamente para avalar o rechazar las recomendaciones realizadas por la Secretaría Técnica, quien a su vez tendrá la obligación de monitorear las transacciones que hayan sido avaladas.

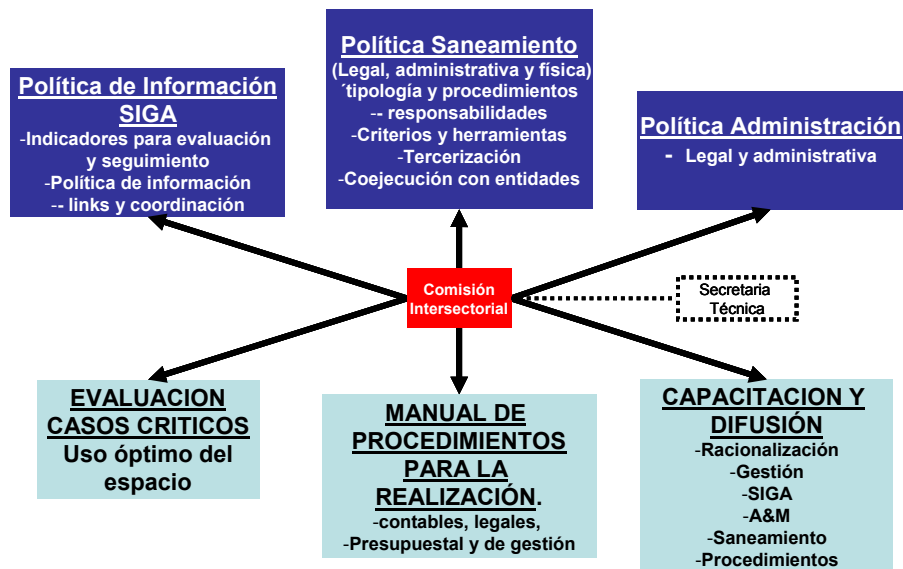
La Secretaría Técnica deberá paralelamente liderar programas de capacitación en gestión de activos para los funcionarios responsables de la gestión de activos en cada entidad, con el objeto de crear el conocimiento necesario para implementar los procesos de gestión eficiente. Así mismo, una vez se tenga un manual de procedimientos contables y legales para las transacciones que se puedan derivar de la gestión, la Secretaría Técnica deberá difundir dicho manual para ser utilizado como referencia en los procesos de gestión de la Comisión Intersectorial.

Para la ejecución de las transacciones, la Secretaría Técnica deberá diseñar esquemas legales y financieros, tendientes a externalizar actividades a través de modelos de contratación por resultados que operen dentro de los parámetros del mercado (e.g. comisiones de venta, honorarios en porcentaje de los flujos generados por la explotación de activos). Para lograr una ejecución efectiva, la Secretaría Técnica se apoyará en las entidades públicas que hayan desarrollado capacidades institucionales aplicables al PROGA, tales como **CISA** en el proceso de normalización y liquidación de activos, **FONADE** y **FINDETER** en el desarrollo de esquemas para aporte de activos para programas de inversión social, y el **IGAC** para expedir los avalúos requeridos para la venta. Adicionalmente, el PROGA podrá trabajar con

los gremios del sector para facilitar la coordinación en el mercado, tanto para la identificación y formulación de proyectos inmobiliarios, como para la comercialización de estos.

De otra parte, se resalta que la conformación de la Comisión Intersectorial resulta de gran importancia para el futuro del PROGA, puesto que será la responsable de la adopción de las políticas de información, saneamiento y administración.

**Diagrama 3. Funciones a cargo de la Comisión Intersectorial**



## V. PRESUPUESTO Y FUENTES DE FINANCIACIÓN

**Tabla 3 Presupuesto PROGA (dólares)**

Actividad	IDF*	DNP		Total
		BID	Contrapartida Nación	
Tecnologías de la Información (SIGA)	0	255,600	120,000	375,600
Preparación de activos para gestión: información, saneamiento y avalúo	250,000	2,636,208	0	2,886,208
Secretaría Técnica	0	225,489	153,037	378,526
Capacitación y Difusión PROGA	0	40,000	0	40,000
Estructuración y ejecución de la vinculación de inversión privada	150,000	415,000	50,000	615,000
<b>TOTAL</b>	<b>400,000</b>	<b>3,572,297</b>	<b>323,037</b>	<b>4,295,334</b>

\* Recursos no reembolsables. Su aprobación se encuentra en negociación.

Para asegurar el financiamiento del PROGA, y lograr los compromisos acordados con el Banco Mundial, se está solicitando un crédito y recursos no reembolsables ante la banca multilateral por un total de US \$3.97 millones (descontando la contrapartida nacional).<sup>17</sup> El presupuesto del PROGA deberá financiar las siguientes actividades de cada uno de los componentes de la Tabla 3.

- Tecnologías de la información: desarrollo del software, terminales, hardware e implementación y capacitación del sistema.
- Levantamiento de la Información: saneamiento jurídico, construcción plan de inventarios, desarrollo del SIGA <sup>18</sup> y avalúos.
- Secretaría Técnica, incluyendo capacitación en gestión eficiente de activos en entidades públicas.
- Capacitación/Difusión del SIGA y PROGA: la elaboración y difusión de manuales de procedimientos legales, contables, y presupuestales, incluyendo esquemas que incentiven y faciliten la gestión eficiente; y
- Desarrollo de la estructuración financiero/legal y comercial para la vinculación de capital privado y privatización de bienes inmuebles públicos con esquemas remuneración por resultados, y reasignación de activos entre entidades públicas y programas de inversión.

En el presupuesto se contempla, el levantamiento de información de 12.000 inmuebles y avaluo de 4.000, de los cuales se estima que 2.500 serán saneados. Estas cifras representan, respectivamente, el **48%** y el **10%** del total de inmuebles contabilizadas por la CGN (no incluye inmuebles que están en cuentas de orden).

Cabe poner en perspectiva el presupuesto del PROGA con los resultados esperados. La inversión del PROGA disminuye después de los primeros años (Ver Gráfica 1). De otra parte, los ingresos y ahorros generados deben aumentar considerablemente una vez el PROGA tenga dinámica propia (el plan de inventarios se haya adelantando, el SIGA entre en funcionamiento, se realicen cambios normativos, y los esquemas de realización masiva de activos se implementen). Más importante aún, la inversión requerida debe disminuir considerablemente, ya que solo se requerirá mantener el funcionamiento de la Secretaría Técnica y controlar que las entidades alimenten el SIGA adecuadamente y hagan una administración y mantenimiento adecuado de los bienes inmuebles para evitar costos innecesarios de saneamiento. Cabe

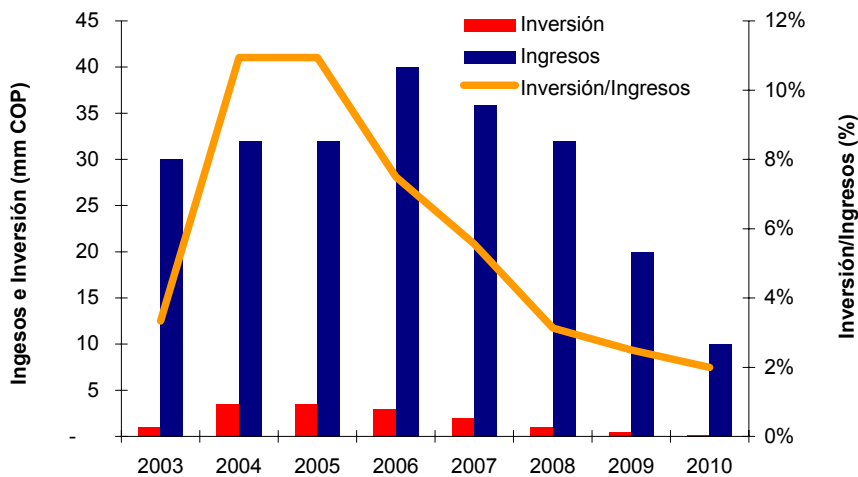
---

<sup>17</sup> El presupuesto fue realizado en base a los estimativos de la banca multilateral de acuerdo a sus experiencias en otros países, ajustado al mercado nacional mediante un sondeo con entidades públicas (e.g. CISA, FOGAFIN, IGAC, Defensoría del Espacio Público) y privadas.

<sup>18</sup> Cabe resaltar que un componente importante del presupuesto esta comprometido en la financiación del desarrollo del sistema de información (SIGA) y en la co-financiación a las entidades públicas de las actividades de normalización y avalúo de los activos.

anotar que una vez avanzado el crédito con la Banca Multilateral (año 2 / 3), evaluado los resultados obtenidos, y revisado los objetivos y funciones del PROGA en el largo plazo, se deberá evaluar las alternativas de esquemas institucionales y de financiamiento del programa permanentes.

Gráfica 1



Adicionalmente, debe considerarse que la inversión que requiere el PROGA representa apenas el 0,006% en relación con el stock total de activos inmuebles (US \$68.445 millones), y el 0.5% en relación con el Stock de los Ministerios - excluyendo MinDefensa - y de las entidades adscritas y vinculadas - excluyendo EICE's - (US \$802 millones).<sup>19</sup>

El programa incorporará a la economía activos que no estaban generando ningún beneficio económico. Los resultados esperados del PROGA mencionados anteriormente no tienen en cuenta el impacto macroeconómico adicional que se debe generar por el uso de un capital previamente ocioso en actividades productivas – e.g. inmuebles para el funcionamiento de entidades, construcción de viviendas, y el uso de dichos activos como garantías en operaciones de crédito para financiar actividades productivas. Esta reasignación eficiente de activos debe aumentar el stock de capital productivo en la economía, generando externalidades importantes sobre el crecimiento de la economía.

<sup>19</sup> Estos porcentajes se calcularon teniendo en cuenta la información disponible para el 58% de las entidades.



## **V. PLAN DE ACCION DE CORTO PLAZO PARA LA REALIZACIÓN DE ACTIVOS**

Las entidades han reportado un inventario preliminar de sus activos ociosos y una relación de los procesos de realización de activos que se están adelantando (ver recomendaciones). Con base en esta información, y teniendo en cuenta el potencial de gestión de diferentes entidades, el PROGA ha identificado algunas entidades piloto con las cuales se trabajará para alcanzar resultados concretos de gestión en un corto plazo.

La Secretaría Técnica estará desarrollando un plan de trabajo conjunto con dichas entidades para el corto plazo, donde la responsabilidad de ejecución por parte de las entidades será fundamental para el cumplimiento de las metas de corto plazo orientadas hacia la racionalización del inventario de inmuebles ociosos. Este plan de trabajo de corto plazo incluye las siguientes tareas:

- Identificación de activos ociosos y su destinación potencial, inicialmente priorizando en la vivienda de interés social, la renovación urbana, la generación de espacio público, la venta y el aporte a entidades públicas para su funcionamiento.
- Identificación de necesidades de saneamiento
- Desarrollo de convenios con el IGAC para el avalúo de activos
- Desarrollo de convenios con el Banco Popular para la venta vía martillo de activos ociosos
- Desarrollo de esquemas alternativos bajo la normativa actual que permita la realización de dichos activos.

## **VI. RECOMENDACIONES**

Con base en las anteriores consideraciones, el Departamento Nacional de Planeación recomienda al CONPES:

La conformación de una Comisión Intersectorial para la Gestión de Activos, junto con su Secretaría Técnica, y encargarlos de manera prioritaria de la presentación de los siguientes asuntos:

1. Elaborar y presentar los proyectos de ley y decretos reglamentarios que se requieren para una realización expedita de activos públicos ociosos y para facilitar una gestión eficiente de activos públicos.

2. El diseño e implantación de un sistema de incentivos para la mejor gestión de los activos.
3. En coordinación con la Superintendencia de Notariado y Registro, adelantar un plan de acción para racionalizar los tramites y reducir los costos en que actualmente se incurre en los procesos de normalización y transferencia de activos entre entidades públicas, y proponer las modificaciones legales pertinentes.
4. Proponer a la Comisión Intersectorial instrucciones de mejores prácticas para la gestión de activos, incluyendo uso, administración y mantenimiento, arriendo y compra, saneamiento, y realización de activos ociosos.
5. Establecer los estándares en cuanto al suministro de la información requerida para evaluar las mejores alternativas de gestión de los activos de las entidades en liquidación.
6. La presentación de documentos Conpes de seguimiento anuales del PROGA.
7. Enfocar los esfuerzos de gestión en la estrategia de aportes de activos a programas de inversión en: i) inmuebles rurales para el programa de reforma agraria – desplazados; ii) inmuebles urbanos con vocación de VIS como aporte de subsidios en especie; y iii) otros inmuebles urbanos para proyectos de renovación urbana y recuperación del espacio público.
12. Expedir un manual de gestión que incluya los procedimientos contables, presupuestales y legales para las transacciones derivadas de las decisiones de gestión. Adicionalmente, dicho manual deberá contener parámetros que orienten a las entidades para la optimización del uso de los bienes inmuebles públicos.
13. En coordinación con **CISA**, facilitar el uso del software y las metodologías disponibles, para el montaje del SIGA; y apoyar la labor de capacitación y difusión en el manejo de las mismas para la administración, mantenimiento y saneamiento legal y financiero de inmuebles.
14. Desarrollo e implementación de las demás propuestas presentadas en el presente documento.

### **Solicitar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial:**

1. Expedir los actos administrativos necesarios para simplificar los trámites y tiempos relativos a la identificación de inmuebles con vocación de VIS.
2. Servir de articulador con las entidades territoriales, en lo que respecta al desarrollo de procesos de renovación urbana y generación de espacio público a través de la identificación y gestión de activos con esta vocación.
3. Participar en la identificación de activos para la formación de bancos inmobiliarios en los municipios, que permitan fortalecer los procesos de la gestión pública en beneficio de la calidad de vida urbana.

### **Solicitar al IGAC**

- Desarrollar procedimientos que agilicen el trámite de avalúos inmobiliarios y, en coordinación con el MHCP, la suscripción de convenios interadministrativos que consideren las limitaciones presupuestales para adelantar los avalúos pendientes que puedan tener las entidades públicas.

### **Solicitar a la Contaduría General de la Nación**

1. En coordinación con la Secretaría Técnica, definir los procedimientos contables para la transferencia, aporte a programas de inversión y venta de activos para efectuar el reconocimiento y revelación contable de las diferentes operaciones que se pueden suscitar en torno a la gestión eficiente de activos. Estas definiciones harán parte integral del manual de procedimientos contables, legales y presupuestales para la realización y gestión de activos públicos.
2. En coordinación con la Secretaría Técnica, diseñar e implementar los procesos de control sobre la calidad de la información generada en el levantamiento de inventarios de las entidades públicas.
3. Difundir las directrices necesarias que permitan exigir a las entidades públicas: i) el suministro de la información requerida para el plan de inventarios y su actualización permanente para el SIGA; ii) el informe de los procesos de saneamiento de los activos a su cargo.

5. Articular los procesos de saneamiento contable derivados de la Ley 716 de 2001 para generar sinergias con los procesos de saneamiento de bienes inmuebles derivados del PROGA.

#### Solicitar a las entidades responsables

- Adelantar los procesos necesarios para gestionar los activos relacionados en la tabla a continuación:

Recomendación	Entidad	Monto (millones) <sup>1</sup>	# de inmuebles	Hectáreas	Observaciones
VENTA	DIAN	21.500	54		Licitación pública en proceso / entrega propuestas oct. 16
	MINAGRICULTURA	18.000	16		Martillo en curso
	MINTRANSPORTE	303	3		Martillo en curso
	MINTRANSPORTE /INVIAS	8.197	21		Martillo programado oct. 8
	MINMINAS	143	1		Pendiente avaluo/firma acta terminación comodato
	COLCIENCIAS	746	6		Martillo programado oct. 8
	MINCOMUNICACIONES	149	1		Falta avaluo
	DAS	404	7		Martillo programado oct. 8
	MINCULTURA	1.500	1		Licitación pública en proceso
	SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO	6.500	1		Inmueble en ciudad salitre listo para la venta
	FEN	4.500	1		Oficinas cll72 con 7a/ deshacer actual contrato de arrendamiento
	FERROVIAS	2.500	1		Pisos oficinas cll 96 con cra.16
	IMPRENTA NACIONAL / MINJUSTICIA	141	1		Martillo programado oct. 9
APORTE DE BIENES INMUEBLES PARA PROYECTOS DEL PND	DNE - MINAGRICULTURA / FUERZAS ARMADAS	-		3.034	Por asignar por el CNE / ya tienen avaluos
	INURBE (V.I.S.)	-	7	79	Pendiente avalúo lotes

<b>Recomendación</b>	<b>Entidad</b>	<b>Monto (millones)<sup>1</sup></b>	<b># de inmuebles</b>	<b>Hectáreas</b>	<b>Observaciones</b>
<b>TRANSFERENCIA BIENES INMUEBLES A ENTIDADES TERRITORIALES</b>	<b>Ministerio de Agricultura</b>	-	21		Ahorros en servicios, impuestos y administración. Pendiente de emitir resoluciones para sept. 30
<b>CANCELACIÓN CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO</b>	<b>CREG/CRA/CRT</b>	-	3		Pago alquileres anuales por mil millones. Unificar en una sola infraestructura física
<b>TOTAL</b>		<b>64.583</b>	<b>145</b>	<b>3.113</b>	

(1) Cifras preliminares sujetas a modificación

## AVANCES

Se han detectado una serie de inmuebles en las entidades para gestionar a través de venta, aporte y/o transferencia. A continuación presentamos un resumen de lo ejecutado y de las gestiones en curso.

**TABLA N° 4: INGRESOS Y/O AHORROS GENERADOS SEPTIEMBRE DE 2003**

CONCEPTO	ENTIDAD	METODO DE VALORACION	VALOR	No. DE INMUEBLES
Venta	DIAN	Valor Mercado Venta	\$ 2.419.627.600	3
	Min. Relaciones Exteriores	Valor Mercado Venta	\$ 7.591.393.104	4
	Invias	Valor Mercado Venta	\$ 395.047.720	
Transferencias	MHCP Policia Nacional	Costo de Reposición del bien	\$ 5.757.000.000	1
Aportes Programas PND	Minagricultura	Costo de Reposición. Avalúo IGAC	\$ 1.662.313.000	13
Aportes Programas PND	INURBE	Subsidio en especie por el avalúo catastral	\$ 3.769.000.000	3
Ahorros por Transferencias Entidades Territoriales o Contratos de Menor Cuantía	Minagricultura IDEAM	Ahorro equivalente al valor contrato arrendamiento por un año	\$ 1.624.828.752	3
Ahorros por Ventas y Arrendamientos agosto 2002 a agosto 2003	Mintransporte Invias Ferrovias Mincomercio Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles	Ventas y Arrendamientos	\$34,872,974,551	1.537

CONCEPTO	ENTIDAD	METODO DE VALORACION	VALOR	No. DE INMUEBLES
	Minhacienda Mincomunicaciones Caprecom Instituto Nal. De salud Minjusticia Caja Nal. Prevision Social Sanatorio Agua de Dios			
Ingresos Concesiones	Dirección Nacional de Estupefacientes	Ingresos Caja por pago valor concesión	\$ 2.363.316.202	
<b>TOTAL</b>			<b>\$ 60.455.500.929</b>	<b>1.564</b>

## ANEXO 1

### CLASIFICACIÓN DE LOS ACTIVOS

<b>1. Recursos Naturales y Medio Ambiente</b>	Hidrocarburos, Reservas Mineras, Bosques, Recursos Hídricos, Espectro Electromagnético, Biodiversidad, Zonas Turísticas
<b>2. Participaciones y Derechos Estatales de Orden Nacional</b>	Participaciones en Empresas (ESP / EICEs); Derechos y Posiciones Contractuales; Activos Recibidos en Dación de Pago
<b>3. Activos de Infraestructura</b>	Carreteras, Puertos, Vías Férreas, Vías Fluviales, Redes de Servicios Públicos
<b>4. Activos Fijos de Operación del Estado</b>	Inmuebles Estatales, Medios de Transporte, Otros Activos Menores
<b>5. Otros Activos</b>	Dirección Nacional de Estupefacientes, Bienes en Aprensión (DIAN)



## ANEXO 2

### ACTIVOS POR MINISTERIO

<b>ENTIDADES (INFORMACIÓN CGN)</b>	<b>No. Inmuebles</b>	<b>Area mts2</b>	<b>Valor Contable (Millones)</b>
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	285	3.409.202	12.091
COMERCIO	47	37.961.626	22.708
COMUNICACIONES	10	4.494	2.002
DEFENSA NACIONAL	1125	1.751.330.766	129.605.319
DESARROLLO ECONOMICO	30	6.370	1.564
EDUCACION NACIONAL	1	1	20
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	31	56.178	14.661
JUSTICIA Y DEL DERECHO	3	10.023	3.817
CULTURA	9	12.219	8.997
MINAS Y ENERGIA	15	125.165	988
SALUD	6	73.418	7.005
TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	15	25.637	11.390
TRANSPORTE	49	-	1.245
INTERIOR	10	1.371	286
AMBIENTE	216	66.051.359	12.005
<b>TOTAL</b>	<b>1,852</b>	<b>1.859.067.827</b>	<b>129.704.098</b>

### ANEXO 3

#### TIPOLOGIA DE INGRESOS Y AHORROS

Tipo de Transacción	Ingreso y/o ahorro generado	Esquemas para ejecución
Transferencia de activos entre entidades públicas nacionales	<input type="checkbox"/> <b>Ahorro:</b> (i) <u>entidad aportante</u> : menor gasto en A&M; (ii) <u>entidad receptora</u> : menor gasto de funcionamiento (arrendamiento) y/o inversión (compra activo) de entidad receptora <input type="checkbox"/> <b>Ingreso:</b> n / a	<input type="checkbox"/> comodato: (+) ; (-) vía mandato <input type="checkbox"/> transferencia de propiedad (+) ; (-) vía mandato
Transferencia de activos hacia entidades territoriales (ET)	<input type="checkbox"/> <b>Ahorro:</b> menor gasto de funcionamiento en A&M <input type="checkbox"/> <b>Ingreso:</b> menores cuentas y/o deudas por pagar con ET	<input type="checkbox"/> contratos de swaps (canje de deuda por activos) entre MHCP y ET <input type="checkbox"/> regalías en especie – MHCP
Aporte de activos a programas de inversión del plan nacional de desarrollo	<input type="checkbox"/> <b>Ahorro:</b> aportes en especie, menores requerimientos de caja <input type="checkbox"/> <b>Ingreso:</b> n / a	<input type="checkbox"/> transformación de activos en subsidios para Programa VIS vía mandato <input type="checkbox"/> transformación de activos en subsidios para Programa reforma agraria vía mandato <input type="checkbox"/> transformación de activos en inversión para renovación urbana vía mandato
Alquiler, concesión o leasing de activos a terceros	<input type="checkbox"/> <b>Ahorro:</b> menor gasto de funcionamiento en A&M <input type="checkbox"/> <b>Ingreso:</b> derivado de compromiso contractual del tercero por explotación de activo	<input type="checkbox"/> contrato directo entre entidad pública y tercero <input type="checkbox"/> concesión a terceros para explotación de conjunto de activos directa o indirectamente vía mandato a <input type="checkbox"/> conformación de vehículo con propósito especial para la explotación de activos vía mandato a
Venta del activo a terceros	<input type="checkbox"/> <b>Ahorro:</b> menor gasto de funcionamiento en A&M <input type="checkbox"/> <b>Ingreso:</b> por venta del activo	<input type="checkbox"/> contrato directo entre entidad pública y tercero <input type="checkbox"/> venta por martillo de conjunto de activos directa o indirectamente vía mandato <input type="checkbox"/> conformación de vehículo con propósito especial para la explotación y venta (total o parcial) de activos – fondos de inversión inmobiliaria
Renegociación y/o cancelación de contratos de arriendo	<input type="checkbox"/> <b>Ahorro:</b> menor gasto de funcionamiento en arriendos <input type="checkbox"/> <b>Ingreso:</b> n / a	<input type="checkbox"/> renegociación de contratos existentes de arriendo <input type="checkbox"/> cancelación de contratos existentes y reubicación de entidad para celebrar contratos que impliquen menor costos de arriendo