



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA


**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
DELEGADA PARA EL SECTOR DEFENSA, JUSTICIA Y SEGURIDAD  
DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES**

**RECIBO DE BIENES POR LA SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES –SAE- S.A.S,  
CON OCASION DE LA LIQUIDACION DE LA DIRECCION NACIONAL DE  
ESTUPEFACIENTES**

**Julio de 2015**

---

Carrera 8 No.15-46 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000

 [cgr@contraloria.gov.co](mailto:cgr@contraloria.gov.co) • [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co) • Bogotá, D. C., Colombia

---



89113-059-05

**RECIBO DE BIENES POR LA SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES –SAE- S.A.S,  
CON OCASION DE LA LIQUIDACION DE LA DIRECCION NACIONAL DE  
ESTUPEFACIENTES:**

*Elaboraron: [Carlos Enrique Uribe Lozada  
Alejandro Morales Sierra  
Doris Parra Salas*

*Celmira Mantilla Villegas]*

*Fecha: [Mayo 20 de 2015]*

*Ubicación final: [scdef065/docudes/2015/Liberados/SAE-SAS entrega de bienes de la DNE]*

*Revisión # 1: [Alberto Torres Gutiérrez]*

*Fecha de la revisión: [25-05-2015]*

*Revisión # 2: [Ivonne del Pilar Jiménez García]*

*Fecha de la revisión: [05-06-2015]*

*Fecha de la revisión: [9 de julio de 2015- Acta No. 047]*

**Objeto**

El presente análisis propone hacer un estudio del proceso de traspaso por parte de la extinta Dirección Nacional de Estupefacientes -DNE-, de los bienes pertenecientes al *Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado* –FRISCO, a la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. –SAE-, se analizarán entre otras la normatividad que operó en dicha transacción, la responsabilidad de la SAE - S.A.S., frente a la administración del FRISCO, el manejo presupuestal y financiero del Fondo y el del inventario de bienes recibidos.

**Antecedentes**

La administración de bienes que el Estado incauta<sup>1</sup> como consecuencia de actividades ilícitas, ha tenido siempre una gran relevancia en el país en especial en los últimos años, dado que prácticas dudosas y fallas en los sistemas de manejo y control de inventarios llevaron a que el gobierno tomara drásticas medidas al respecto.

Tal es el caso de la Dirección Nacional de Estupefacientes -DNE-, cuya liquidación se ordenó mediante Decreto 3183 del 2 de septiembre de 2011, pero cuyo

---

<sup>1</sup> El hecho de incautar un bien por parte del Estado tiene como antecedente la figura del “comiso” la cual formaba parte ya del Código Penal o Ley 95 de 1936, considerada como la acción punitiva del Estado sobre los bienes utilizados en la ejecución de un delito, sobre aquellos que provengan de la ejecución del mismo, o sobre aquellos que por su uso o destinación favorezcan las actividades ilícitas.



proceso tan solo concluyó el 30 de septiembre de 2014, tras diversas prórrogas la última de las cuales fue establecida por el Decreto 1335 del 17 de julio de 2014.

La Dirección Nacional de Estupefacientes -DNE-, fue creada mediante Decreto 494 de 1990, como una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Justicia, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal, patrimonio propio y régimen especial de contratación administrativa.

Posteriormente, mediante Ley 333 de 1996,<sup>2</sup> se legitimó a la DNE para perseguir y ejercer la extinción de dominio sobre los bienes adquiridos en forma ilícita como mecanismo independiente de la acción penal. Así, el Gobierno mediante Decreto 1575 de 1997<sup>3</sup> estableció la estructura interna y las funciones de la entidad.

En el párrafo 1º del Artículo 12 de la Ley 793 de 2002, modificado por el artículo 80 de la Ley 1453 de 2011, se define al Fondo de Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado – FRISCO, como una cuenta especial sin personería jurídica, cuyos recursos tienen señalada una destinación específica y cuya administración estará a cargo de la Dirección Nacional de Estupefacientes, de acuerdo con las políticas trazadas por el Consejo Nacional de Estupefacientes.

El artículo 4 de la Resolución 27 de 2004, del Consejo Nacional de Estupefacientes, establece que el FRISCO estará constituido por todo bien susceptible de valoración económica, mueble o inmueble, tangible o intangible, y aquellos sobre los cuales pueda recaer derecho de propiedad; igualmente, lo estará por todos los frutos y rendimientos de los mismos, afectados en procesos de extinción de dominio o penales por delitos de narcotráfico y conexos. Es una cuenta especial sin personería jurídica, administrada por la Dirección Nacional de Estupefacientes (en liquidación), de acuerdo con las políticas trazadas por el Consejo Nacional de Estupefacientes. De acuerdo con la Ley 1453 de 2011, los recursos del FRISCO se destinarán para fines de inversión social, seguridad y lucha contra la delincuencia organizada, rehabilitación de militares y policías heridos en combate, cofinanciación del sistema de responsabilidad penal adolescente,

<sup>2</sup> Derogada por el artículo 22 de la Ley 793 de 2002.

<sup>3</sup> Derogado por el artículo 16 del Decreto 2568 de 2003, a su vez Modificado por el Decreto 2897 de 2011.





infraestructura carcelaria, fortalecimiento de la administración de justicia y funcionamiento de la Dirección Nacional de Estupeficientes.

El artículo 10 del Decreto 1170 de 2008, mediante el cual se "*Reglamenta parcialmente el literal e) del numeral 2° del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, lo relacionado con la enajenación de bienes que formen parte del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado, FRISCO*", pero dicha reglamentación no contempla la enajenación directa de bienes por parte de la Dirección Nacional de Estupeficientes, salvo las excepciones allí señaladas, lo cual hace necesaria su modificación para la habilitación de la venta directa a particulares, con sujeción a los procedimientos de enajenación de los bienes con extinción de dominio, en aplicación a los principios de eficacia, economía y celeridad. Con el fin de facilitar a la Dirección Nacional de Estupeficientes en Liquidación, el cumplimiento de las funciones de administración del FRISCO.

En consecuencia, de las irregularidades que se presentaron en la DNE entre los años 2007 y 2011 en la administración, venta y entrega de bienes incautados el Decreto 3183 del 2 de septiembre de 2011, ordenó la liquidación de la Dirección Nacional de Estupeficientes, y le trasladó la función de administración del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado - FRISCO al Ministerio de Justicia y del Derecho; con el fin de garantizar la continuidad de la función administrativa del FRISCO y de los bienes afectos a procesos penales por actividades de narcotráfico y conexas, el artículo 30 del Decreto 3183 de 2011 le atribuyó de manera transitoria dicha tarea a la Dirección Nacional de Estupeficientes en Liquidación, para ser ejercida durante el curso de la liquidación y en todo caso por el término máximo de un año.

Con el Decreto 319 de 2012, se le confiere a la DNE la función de ejercer, de manera subsidiaria y temporal, la función de policía de índole administrativa en materia de cumplimiento de decisiones judiciales proferidas en procesos de extinción de dominio, previa delegación de la función que para tal efecto llegare a realizar el Ministerio de Justicia y del Derecho. Adicionalmente, las funciones transitorias de administración del



FRISCO, las relacionadas con la depuración de bienes, su inspección física, la consolidación de archivos, el levantamiento de inventarios de bienes y de procesos, la promoción de las acciones necesarias para el saneamiento jurídico, financiero y físico; adicionalmente, la administración de los bienes inmuebles propiamente dicha, la asignación y la enajenación de los mismos cuando corresponda, así como ajustar o adoptar las modificaciones a los reglamentos internos que tiendan a hacer más eficiente y eficaz la administración del FRISCO, así como la venta de bienes que, como parte de las funciones transitorias de administración del FRISCO, debe cumplir la DNE en Liquidación a través de su liquidador, podrá hacerse directamente y sin promotor, con sujeción a los procedimientos de enajenación directa de los bienes con extinción de dominio.

Con la liquidación del DNE, se hizo necesario que las funciones relacionadas con la administración de los bienes del FRISCO, fueran desarrolladas por una entidad descentralizada por servicios cuya naturaleza jurídica permitiese desarrollar mecanismos de administración ágiles y eficientes, y la entrada en vigencia del “Código de Extinción de Dominio”<sup>4</sup> o Ley 1708 del 2014, se estableció en su artículo 88 que fuera el “Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado” – FRISCO- el secuestro o depositario de los bienes que se encontraran con medidas cautelares.

Lo anterior, implicó en la práctica que los bienes a cargo del DNE, tuvieran que pasar al FRISCO, el cual es una cuenta especial sin personería jurídica administrada por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. -SAE-, Sociedad de Economía Mixta del orden nacional autorizada por la ley, de naturaleza única y sometida al régimen del derecho privado, la cual a su vez es filial de CISA -Central de Inversiones S.A.-, sociedad comercial

---

<sup>4</sup> La figura jurídica de la Extinción de Dominio cobró mayor relevancia en el país a partir de la década de 1980 cuando el Estado implementa medidas en contra del tráfico ilegal de drogas. En la década de 1990 tanto el Decreto 290 de 1990 o Código de Procedimiento Penal (artículo 340) como la Constitución Política de Colombia de 1991 (en su artículo 34), precisan que la figura de la Extinción de Dominio es una herramienta de lucha del Estado colombiano contra el narcotráfico y la delincuencia organizada. Se espera igualmente, que con la expedición de la ley se reduzcan los tiempos procesales a través de acciones tales como la redefinición conceptual de dicha figura jurídica, el fortalecimiento de la justicia penal y la creación de nuevos despachos tanto judiciales como fiscales especializados en la materia, entre otros. Cfr. Gaceta del Congreso de la República No. 174 de 2013.





de economía mixta vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sujeta al régimen de derecho privado.

Esta decisión se puede comprender al analizar el Código de Extinción de Dominio, que propuso justamente a la SAE como la entidad administradora de dichos bienes, no solo para que se encargara de su custodia y mantenimiento, sino sobre todo para que implementara medidas tendientes a su monetización. Es decir, para que gracias a su naturaleza jurídica, pudiera realizar las gestiones necesarias para hacer productivos una serie de bienes que hasta entonces habían generado más gastos que beneficios para el Estado colombiano<sup>5</sup>.

En efecto, el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, establece que la monetización de dichos recursos tendrá una destinación específica de un veinticinco por ciento (25%) para la Rama Judicial; un veinticinco por ciento (25%) para la Fiscalía General de la Nación, para proyectos de inversión previamente aprobados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; y el cincuenta por ciento (50%) restante para el Gobierno Nacional, quien podrá invertirlo en otros proyectos como el de Reparación a las Víctimas<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Estas acciones se encontraban enmarcadas dentro de la Política Pública, que esperaba para el cuatrienio 2010-2014, fortalecer con la expedición del Código de Extinción de Dominio, no solo el sector Justicia, sino también la inversión social, la lucha contra las drogas, el desarrollo rural y la reparación a las víctimas.

<sup>6</sup> En el informe de Conciliación al Proyecto de Ley número 138 de 2015 Senado, 200 de 2015 Cámara, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: "Todos por un nuevo País", se hace referencia a las atribuciones que se le dan a SAE de los recursos o bienes con extinción de dominio o referentes al FRISCO.

Dentro de estas, se encuentra : artículo 15, creación de un Fondo cuenta para atender pasivos pensionales en el sector hotelero; artículo 109, adicionalmente lo estipulado ya en el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, los bienes, los rendimientos y los frutos de los bienes localizados en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina deberán destinarse prioritariamente a programas sociales de la población raizal; artículo 152, cuando se apliquen medidas cautelares de carácter real sobre oro, plata, platino o divisas, tanto en procesos de índole administrativo como judicial, la autoridad competente ordenará ponerlas a disposición de la SAE o del Fondo Especial para la Administración de Bienes de la Fiscalía General de la Nación según corresponda, para su administración en los términos de ley; y artículo 158 adiciona dos incisos al artículo 91° de la Ley 1708 de 2014, así: "Los bienes y recursos determinados en el presente artículo gozaran de la protección de inembargabilidad. Las medidas cautelares implementadas en los trámites de extinción serán prevalentes sobre cualquier otra. La facultad para decidir sobre la destinación y distribución definitiva de los bienes que le corresponden a la Fiscalía General de la Nación y a la Rama Judicial, en los porcentajes establecidos en el inciso primero del presente artículo, estará a cargo de un Comité integrado por un representante del gobierno nacional, un representante de la Fiscalía General de la Nación y un representante de la Rama Judicial, quienes decidirán conforme a las solicitudes remitidas a este Comité por parte del administrador del FRISCO y de conformidad con el reglamento que el Comité expida para tal efecto."



Sin embargo, el artículo 90 de la misma Ley otorga al Presidente de la República, la facultad de expedir un decreto que regule la administración de los bienes, aspecto que está aún pendiente debido a que la reglamentación establece que se hará dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de este Código (20 de julio de 2014). Es de resaltar que a la fecha tanto en los proyectos de ley de la Cámara de Representantes como en los del Senado de la República, no aparece ninguno que se haya elaborado tratando este importante tema para el Estado, ni se conocen iniciativas sobre el respectivo decreto.

### **Precisiones normativas relacionadas con SAE**

Si bien la Ley 1708 de 2014, otorga a SAE la responsabilidad de administrar los bienes del FRISCO, lo anterior implica que la misión de SAE está *“circunscrita a la administración eficiente de activos orientados a la consecución de la productividad y rentabilidad de los mismos para la generación de recursos para el Estado”*<sup>7</sup>, esto de acuerdo con el art. 92 de la misma Ley se debe hacer a través de los siguientes mecanismos:

1. Enajenación
2. Contratación
3. Destinación Provisional
4. Depósito Provisional
5. Destrucción o Chatarrización
6. Donación entre entidades públicas

Es decir, *“los bienes con extinción de dominio y afectados con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio podrán ser administrados utilizando, de forma individual o concurrente”* alguno de los mecanismos arriba mencionados.

Ahora, no hay que olvidar, tal como ya se mencionó, que todavía se encuentra vigente el plazo establecido para la expedición del decreto que reglamente la administración de dichos bienes.

---

<sup>7</sup> Respuesta de la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. CS2015-006317 del 28 de marzo de 2015, a la Contraloría General de la República.

### **Responsabilidad del Consejo Nacional de Estupefacientes**

El Consejo Nacional de Estupefacientes, como órgano asesor, adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho, tiene como función principal formular las políticas, planes y programas que las entidades públicas y privadas deben adelantar para la lucha contra la producción, comercio y uso de drogas ilícitas.

Así, y de acuerdo con el artículo 90 de la Ley 1708 de 2014, la competencia del Consejo Nacional de Estupefacientes frente al FRISCO es fijar los lineamientos y directrices generales bajo el objetivo de fortalecer el sector justicia, la inversión social, la política de drogas, el desarrollo rural, la atención y reparación de víctimas de actividades ilícitas, y todo lo que sea necesario para tal finalidad.

### **Responsabilidad del Ministerio de Justicia y la Central de Inversiones – CISA**

Según manifiesta el Ministerio de Justicia<sup>8</sup>, dicha cartera no tiene ninguna obligación legal relacionada con la inspección y vigilancia del traspaso de los bienes que integran el FRISCO en tanto que una vez expedida la Ley 1708 de 2014, la Sociedad de Activos Especiales S.A.E., asumió la administración de los bienes del mismo.

Por su parte la Central de Inversiones – CISA,<sup>9</sup> manifiesta que actualmente no se encuentra adelantando ningún tipo de gestión de traspaso de los activos del FRISCO a la Sociedad de Activos Especiales S.A.E., en la medida que dicha sociedad es una entidad autónoma tanto administrativa como financieramente respecto de la gestión de sus activos.

### **Inventario actual de bienes recibidos por el FRISCO administrado por la SAE y su situación jurídica**

La SAE recibió por parte de la DNE el aplicativo MATRIX y la información en él contenida los pasados 19, 22, 23 y 29 de septiembre de 2014, según actas de entrega. Sin embargo, SAE precisa que *“dicha entrega no implicó la aceptación de las características, congruencia y veracidad de la información sobre los bienes que contiene, por tanto, las cifras proporcionadas están con base en los datos contenidos en este sistema de información actualizados de acuerdo al desarrollo de la operación...”*.

<sup>8</sup> Oficio: OFI15-0012309-OAJ-1500 del 11 de mayo de 2015.

<sup>9</sup> Oficio: VGAP-CE-219-15 del 08 de mayo de 2015



Lo anterior implica que la SAE tendrá que determinar con exactitud la naturaleza, cantidad y tipo de bienes que debe administrar y realizar el respectivo seguimiento y control de los mismos, para evitar posibles detrimentos patrimoniales de los bienes tanto incautados como extinguidos al no tener la certeza de la totalidad del inventario de los bienes muebles e inmuebles urbanos y rurales.

El inventario de bienes es como sigue a continuación:

**Tabla 1.**

**Bienes incautados por DNE entregados a SAE**

TIPO DE BIEN	Inventario al 30-Dic-14	En proceso de extinción
<b>1. Bienes Inmuebles NO Sociales</b>	19,982	17,294
<b>2. Sociedades</b>	1,153	878
<b>3. Activos Sociales – Sociedades</b>	4,054	3,168
Embarcación Sociedades	53	52
Aeronave Sociedades	2	2
Vehículo Sociedades	73	62
Inmuebles Sociedades	3,840	2,977
Arte Sociedades	86	75
<b>4. Establecimientos de Comercio</b>	425	390
<b>5. Activos Sociales - Establecimientos de Comercio</b>	64	56
Vehículo Establecimientos de Comercio	47	47
Inmuebles Establecimientos de Comercio	17	9
<b>6. Medios de Transporte NO Sociales</b>	11,526	9,736
Aeronave NO Social	216	181
Embarcación NO Social	615	505
Vehículo NO Social	10,695	9,050



<b>7. DAO</b>	61,539	60,251
Otros	61,332	60,116
Arte	207	135
<b>8. Dinero</b>	1,016	859
Moneda Local	583	500
Dólares	330	282
Euros	40	35
Otras Divisas	63	42
<b>9. Sustancias</b>	737	735

Fuente: Sociedad de Activos Especiales -SAE-SAS

Del total del inventario, los bienes incautados en proceso de extinción corresponden al 87.5%, es decir que la SAE solo dispone de un 13.5%, del inventario de los bienes entregados, lo que incide directamente en la productividad y rentabilidad de los bienes provenientes del FRISCO, y la distribución de los recursos a las entidades del estado.

En los estados financieros del FRISCO se encuentran registrados en la cuenta de inventario la suma \$1.363.555 Millones de acuerdo al siguiente detalle:

**Tabla 2.**  
**Inventario de bienes del FRISCO con extinción de dominio a diciembre 31/2014 (En millones de \$)**

CUENTA	TIPO BIEN	LEY 30 DE 1986	LEY EXTINCION DE DOMINIO	BIENES PENDIENTES DE LEGALIZAR		SALDO
				Ley 30/1986	Extinción dominio	
1510980101	vehículos	336.67	558.57	188.75	695.27	1,779.27
1510980103	inmuebles urbanos	54,119.58	464,357.90	4,621.10	6,067.49	529,166.07
1510980104	inmuebles rurales	53,125.92	324,035.59	3,166.09	6,256.42	386,584.02
1510980108	sustancias químicas	112.65	0.00	0.00	0.00	112.65
1510980202	aeronaves	0.00	19.10	0.00	0.61	19.71
1510980205	sociedades	0.00	370,550.34	0.00	69,622.22	440,172.56
1510980206	establecimientos de comercio	0.00	2,877.83	0.00	1,448.34	4,326.17
1510980208	motonaves	0.00	5.00	0.00	468.26	473.26
1510980210	bienes muebles DAO	0.00	2.37	0.00	0.00	2.37
1510980211	obras de arte DAO	0.00	915.06	0.00	0.00	915.06
1510980212	joyas	0.00	3.88	0.00	0.00	3.88
	<b>TOTALES</b>	<b>107,694.83</b>	<b>1,163,325.64</b>	<b>7,975.94</b>	<b>84,558.61</b>	<b>1,363,555.03</b>
<b>TOTAL INVENTARIO DE BIENES EN EXTINCION</b>						<b>1,363,555.03</b>

Fuente: Sociedad de Activos Especiales –SAE-SAS

Sin embargo, las anteriores cuentas y cifras según el ejercicio de depuración que ha venido realizando la Sociedad de Activos Especiales SAE S.A.S., han sido afectadas por varias contingencias como: catalogación de vehículos en chatarra, carencia de avalúos de



bienes muebles e inmuebles, algunos se desconoce el estado en que se encuentran, bienes pendientes de legalizar, falta de ubicación de bienes, bienes no susceptibles de comercializar aun, ocupación ilegal de inmuebles, deudas por impuestos, almacenamientos, comparendos, etc.

Conforme a la tabla 2, el valor en inventarios registrados en estados financieros es por \$1.363.555 millones, y el valor corriente disponible para comercialización es de \$312.552 millones, o el 22.92% según el siguiente cuadro:

**Tabla3.**

**Valor en inventarios registrados en estados financieros (En millones de \$)**

CUENTA	TIPO BIEN	SALDO A 31 DE DICIEMBRE DE 2014	VALOR CORRIENTE DISPONIBLE PARA COMERCIALIZACIÓN
1510980101	vehículos	1,779,2	1,779,2
1510980103	inmuebles urbanos	529,166.07	309,344
1510980104	inmuebles rurales	386,584.02	0.00
1510980108	sustancias químicas	112,65	14,6
1510980202	aeronaves	19,71	19,7
1510980205	sociedades	440,172,56	0.00
1510980206	establecimientos de comercio	4,326.17	0.00
1510980208	motonaves	473,26	473,2
1510980210	bienes muebles DAO	2,37	2,3
1510980211	obras de arte DAO	915.06	915
1510980212	joyas	3,88	3,8
<b>TOTALES</b>		<b>1,363,555.03</b>	<b>312,552</b>

Fuente: Sociedad de Activos Especiales –SAE-SAS

Dentro de las actividades pendientes por realizar, está la de sanear la información, el inventario de bienes muebles, inmuebles, sustancias, semovientes y DAO, determinar



cuáles presentan ocupación ilegal y/o no se dispone de información por parte de los depositarios. Es decir, que hasta que el inventario entregado por la DNE no se encuentre totalmente recibido, identificado y saneado, la SAE no tendrá un horizonte claro y genera incertidumbre de los bienes susceptibles de comercialización y su consiguiente monetización.

De acuerdo con la revisión del informe de empalme SAE-DNE, existen 1562 registros de sociedades de los cuales 1.141 corresponden a sociedades y 421 a establecimientos de comercio, las cuales se encuentran en manos de depositarios, administración directa, otros se presumen de papel y otros establecimientos activos<sup>10</sup>. Se encuentran en proceso de extinción 877 sociedades y 390 establecimientos de comercio.

Adicional a la situación descrita frente a los inventarios y con el objeto de dilucidar la situación administrativa y financiera de los bienes manejados por el FRISCO, se hace indispensable hacer precisión al incumplimiento de las obligaciones adquiridas por un alto porcentaje de los destinatarios provisionales (depositarios) de los bienes en materia de pago de seguros, servicios públicos, avalúos, publicaciones, impuestos y demás gravámenes, cuidado y mantenimiento de los mismos; cuales bienes se encuentran bajo la administración del SAE y cuales están en manos de firmas inmobiliarias, así como deudas por administración según el Régimen de Propiedad Horizontal. Dentro de la información del empalme, no se hizo entrega de los vehículos asignados al equipo directivo de la DNE o de otras entidades usuarias. Las condiciones anteriores se deben determinar con el fin de sanear la situación tributaria, administrativa y jurídica de los bienes y clarificar su potencial productivo y de rentabilidad a futuro<sup>11</sup>.

Por lo anterior, se constata que existe incertidumbre en el inventario total de bienes que la DNE entregado a la SAE, ya que el recibo no implicó la aceptación de las características, congruencia y veracidad de la información, y sin una verificación y

---

<sup>10</sup> Acta de Junta Directiva de SAE No 87 de 25 de Septiembre de 2014

<sup>11</sup> Cfr. Ibídem. Hallazgo 14.



depuración física de los bienes<sup>12</sup>, y contar con un sistema de información unificado con los debidos estándares de seguridad.

CISA S.A, contrató a la firma Bahamón Asesores Asociados SAS para realizar un estudio frente a la Reestructuración Organizacional de la SAE teniendo en cuenta las nuevas funciones como administrador del FRISCO conforme a la Ley 1708 de 2014. Como resultado se determinó que se necesitaba una planta de personal de 204 personas entre el nivel directivo, asesor, profesional, técnico y asistencial. En el informe del consultor se establece la figura de tercerización para algunos de los procesos y actividades misionales y de apoyo.

Para desarrollar la función de administración del FRISCO, SAE cuenta con 28 personas vinculadas a planta y 298 personas a través de outsourcing, es decir que el cumplimiento misional y el manejo de la información están en manos de terceros, lo que podría poner en riesgo la seguridad de la administración de los bienes del FRISCO.

Ahora bien, de acuerdo con la SAE, el proceso de sistematización de los inventarios se ha venido realizando con una inversión de \$1.132.8 millones, de los cuales \$892.8 millones se han utilizado en sistemas de información y \$240 millones por el uso que CISA le otorga a la SAE del licenciamiento de los software Temis, Zeus, Concisa, Pac, y Sigep.

*“El proceso de sistematización representa un esfuerzo bastante significativo frente a los costos del proceso de administración del FRISCO por la DNE en los tres años de su administración, equivalente esta última en \$126.464 millones”<sup>13</sup>.*

Por lo anterior, se espera que en un corto plazo se consolide la información de los sistemas FARO (perteneciente a la DNE), MATRIZ (perteneciente a la antigua SAE), OLYMPUS (controla integralmente la totalidad de las operaciones relacionadas con la

<sup>12</sup> En Comunicación de la SAE, fechada el 24 de junio y en informe de auditoría realizada por la CGR a la Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación – DNE-Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado –FRISCO- vigencia 2013-2014, tanto el hallazgo No. 11 como el 14 evidenciaban debilidades en la consistencia y confiabilidad de la información así como en el seguimiento y control de la misma.

<sup>13</sup> Informe Final DNE, liquidación del FRISCO, numeral 6.1.4.2, Costos del proceso de administración del FRISCO, página 204





administración, arrendamiento y venta de los inmuebles recibidos por SAE, y el cual tiene la capacidad para efectuar el control de todos los inmuebles que se entreguen para administración y/o venta) con el actual, en etapa de construcción por parte de la SAE, acorde a una nueva arquitectura empresarial por procesos, sistematizados, automatizados y normalizada y estructurada; adicionalmente, un diseño de un nuevo modelo para administración de depositarios y liquidadores abordando componentes de registro, clasificación, asignación, seguimiento, evaluación y control de los mismos a través de TIC's.

### **Rendición de la cuenta del FRISCO**

De acuerdo con el artículo 267 de la Constitución Política, y como lo estipula la Sentencia C-557 de 2009<sup>14</sup>, la Gerencia General de la SAE, como representante legal, es sujeto de control de la CGR, y en consecuencia, responsable de rendir la cuenta consolidada sobre las gestiones financiera, operativa, ambiental y de resultados, esta información incluye lo correspondiente a FRISCO y SAE.

### **PRESUPUESTO**

De acuerdo con el Acta No. 012 – 23 de Abril de 2012 Anexo No. 1 reforma estatutaria de SAE, el régimen presupuestal de la Sociedad, será el aplicable a las sociedades de economía mixta que desarrollan actividad financiera. SAE no reporta

---

<sup>14</sup> Se refiere a las competencias otorgadas a la Contraloría General de la República por el artículo 37 de la Ley 42 de 1993, para vigilar los fondos de la Nación administrados por particulares, consolidar el Presupuesto General del Sector Público incluyendo a los particulares en cuanto manejen o administren fondos públicos, así como las funciones de uniformar y centralizar la contabilidad, y de establecer la nomenclatura de las cuentas presupuestales y la forma de presentarse la ejecución de ese presupuesto, no sólo tienen un claro fundamento constitucional sino que desarrollan los postulados constitucionales consagrados en los artículos 267, 268 y 354 Superiores, como tampoco vulneran las normas constitucionales consagradas en los artículos 113, 352 y 354 Superiores, y no se encuentran en contravía del Estatuto Orgánico del Presupuesto, razón por la cual la Corte declarará exequibles las expresiones “de los particulares o entidades que manejen fondos de la Nación, pero sólo con relación a dichos fondos”, al igual que las expresiones “uniformar”, “centralizar y”, “la contabilidad de” y “forma” contenidas en el artículo 37 de la Ley 42 de 1993, así como el parágrafo único de ese mismo artículo que consagra que “La Contraloría General de la República establecerá la respectiva nomenclatura de cuentas de acuerdo con la Ley Orgánica del Presupuesto”, en cuanto no afectan la separación de los poderes públicos, ni extralimita las funciones de la Contraloría respecto de funciones conferidas al Contador General de la Nación o al Gobierno Nacional.



información en el Sistema SIIF Nación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de los registros y listados presupuestales.

En forma periódica, SAE presenta a consideración de la Junta Directiva el presupuesto de la Entidad conjuntamente con los Estados Financieros; la cual aprueba un plan de presupuesto anual de conformidad con las proyecciones para cada año, ejecutado con los recursos generados por la Entidad producto de su actividad como administrador de activos. Así mismo, autoriza cada uno de los gastos a realizarse.

Con el objeto de diferenciar la situación presupuestal, financiera y tributaria de SAE y de FRISCO, se ha determinado llevar estados financieros, presupuestos y NIT por separado, acorde con la administración de los recursos públicos dentro de los procesos de planeación presupuestal, recaudo y pagos, y los principios presupuestales.

De conformidad con el artículo 1 de la Resolución 017 de 15 de agosto de 2014, emitida por el Consejo Nacional de Estupefacientes, se autoriza transferir de los recursos del FRISCO asignados dentro del presupuesto de funcionamiento e inversión de la DNE para la vigencia de 2014, los recursos necesarios para que la SAE cuente con los recursos corrientes indispensables para el funcionamiento. De tal forma que mediante sesión del 27 de marzo de 2015, el Consejo Nacional de Estupefacientes aprobó el anteproyecto de presupuesto 2015 SAE-FRISCO como se detalla a continuación:

**Millones de pesos**

FRISCO	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	GASTOS DE OPERACION
\$212.038.3	\$36.839.2	\$149.748.7	\$25.450.4

Así mismo, la SAE recibió de la DNE un portafolio de \$514.643.7 millones en efectivo, títulos TES, títulos Yankees y acciones, los cuales están en custodia así: \$393.215.8 millones correspondían a recursos incautados, \$70.594.8 millones a





administrados (\$32.480 millones activos sociales de sociedades) y \$50.832.4 recursos disponibles extintos.

De acuerdo con el acta No 1, de socialización de la información presupuestal del DNE-FRISCO con la SAE, de fecha 29 de julio de 2014, el valor de las pretensiones en contra asciende a \$1.6 billones, valor estimado por las eventuales condenas en contra de SAE (cuentas de orden) \$318.567.9 millones y pasivos estimados por \$31.000 millones.

### **Encargo fiduciario**

De conformidad con el artículo 90 de la Ley 1708 de 2014, y el artículo 7 del Decreto No. 1335 de 2014, SAE adelantó estudios previos de mercado para la contratación de dicho encargo fiduciario, y celebró el contrato No. 054 de 2014 con la sociedad fiduciaria FIDUPREVISORA S.A., vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia, para el recaudo, administración, inversión y pagos, relacionados con los recursos líquidos que ingresarán al FRISCO. Recursos que deben destinarse para la administración, saneamiento y comercialización de los activos, así como para el cumplimiento de las destinaciones legales y los gastos de funcionamiento del Administrador del FRISCO. En el mismo se manifiesta:

*“El valor total del contrato de fiducia se establece en la suma de seiscientos trece millones setenta y cinco mil setecientos ochenta y un pesos m/cte. (\$613.075.781), que corresponde a la sumatoria de la comisión fija mensual equivalente a cuarenta millones de pesos (\$40.000.000), y un valor mensual variable proyectado de once millones ochenta y nueve mil seiscientos cuarenta y ocho peso con 40 centavos (\$11.089.648.10), correspondiente a una comisión del 0.5%, sobre el valor de los rendimientos que produzcan los recursos que conforman el patrimonio a administrar”<sup>15</sup>.*

De acuerdo a comunicación No 201505903119231 suministrada por el SAE el pasado 7 de mayo, en el mes de febrero de este año fueron trasladados al encargo fiduciario títulos por un valor total de \$408.028 millones y recursos líquidos a cuentas bancarias, por valor de \$9.277,7 millones, distribuidos así:

---

<sup>15</sup> Clausula cuarta del Contrato de Fiducia 054 de 2014



RUBRO	SUBCUENTA INCAUTADOS	SUBCUENTA EXTINTOS	TOTAL
TITULOS	\$322.844	\$85.184	\$408.028
CUENTAS BANCARIAS	\$10.367	\$1.476	\$11.843
TOTAL	\$333.211	\$86.660	\$419.871

Igualmente, el 30 de abril de 2015, se recibió un traslado en bancos de los recursos líquidos del FRISCO por parte de SAE – S.A.S., por valor de \$2.566 millones.

Los anteriores recursos fueron distribuidos en las subcuentas de incautación y extintos.

CUENTAS BANCARIAS	TOTAL	SUBCUENTA INCAUTADOS	SUBCUENTA EXTINTOS
	\$9.277.776.518	\$7.999.131.625	\$1.278.644.893
	\$2.566.070.256	\$2.368.331.592	\$197.738.664

### Estados financieros y de resultados

La SAE se creó con el objeto adquirir, administrar, comercializar, intermediar, enajenar y arrendar a cualquier título, bienes muebles, inmuebles, unidades comerciales, empresas, sociedades, acciones, cuotas sociales y partes de interés en sociedades civiles y comerciales respecto de los cuales se haya decretado total o parcialmente medidas de incautación, extinción de dominio, comiso, decomiso, embargo, secuestro o cualquier otra que implique la suspensión del poder dispositivo en cabeza de su titular o el traslado de la propiedad del bien a la Nación, por orden de autoridad competente conforme a los procedimientos establecidos por la ley para tales fines.

Con este fin, inicialmente en sesión extraordinaria del 23 de abril de 2012, la Asamblea General de Accionistas de SAE – S.A.S. según Acta No. 12 aprobó incrementar el capital autorizado a \$7.780.8 millones, autorizando la emisión de 1.200.800 acciones permitiendo a los accionistas suscribir en total 2.200.792 acciones ordinarias equivalentes a



\$2.200.7 millones<sup>16</sup>. Igualmente Central de Inversiones CISA aceptó suscribir y pagar \$2.200.0 millones, equivalente a 2.200.000 acciones y la Corporación Fundación Financiera de Occidente \$0.7 millones equivalente a 771 acciones.

Sin embargo, a inicios del 2013, en sesión extraordinaria la Asamblea General de Accionistas de SAE – S.A.S., según acta No. 12 “*aprobó enjugar las pérdidas existentes, esto mediante la disminución del valor nominal de la acción, el cual cambio de \$1.000 a \$1, sin reembolso de aportes a los accionistas. Producto de esta operación la entidad enervó la causal de disolución; es decir, disminuyó el capital con el fin de reactivar la sociedad y enervar la causal de disolución declarada; sin embargo, el resultado de las operaciones del mes de diciembre de 2013 se generó una nuevamente una causal de disolución*”<sup>17</sup>.

Para el cierre del ejercicio a 2013, se evidencia nuevamente la causal de disolución (Ley 1258 de 2008, artículo 34) por las pérdidas que reducen el patrimonio líquido por debajo del 50% del capital social. El artículo 35 de la citada Ley, otorga un plazo de 18 meses para que la sociedad pueda conjurar la causal de disolución.

**Tabla 4. CUENTAS DE PATRIMONIO SAE  
2013 (Precios Corrientes)**

DESCRIPCIÓN	VALOR
Capital Suscrito y Pagado	7.800.779.000
Perdida resultados ejercicios anteriores	(215.555.513)
Resultado del ejercicio	(3.598.917.924)
<b>Total del Patrimonio</b>	<b>(3.806.672.659)</b>

Fuente: Estados Financieros SAE – S. A. S., análisis DES DJS

<sup>16</sup> Tomado del Informe Final de Auditoría, vigencia 2012 realizado a la SAE

<sup>17</sup> Tomado de las Notas a los Estados Financieros de 2014





En el año 2014, según acta 017 de 27 de junio de 2014, la Asamblea General de Accionistas de SAE, aprobó una capitalización, mediante la emisión de 18.000.000.021 acciones ordinarias equivalentes a dieciocho mil millones veintiún pesos \$18.000.000.021.

En agosto de este mismo año, CISA aceptó suscribir y pagar \$17.422,4 millones, en los siguientes términos, por el monto total de las acreencias financieras a favor de CISA \$6.187,4 millones y para la transferencia de recursos en efectivo \$11.235 millones.

Por lo anterior, se concluye que a la fecha de su última capitalización y como lo evidenció la visita de la CGR, a junio de 2013, *“SAE no contaba con un modelo viabilidad financiera auto sostenible, que garantizará un flujo de ingresos necesarios para el desarrollo de sus funciones, bajo las estimaciones de inventario, volumen de ventas y comisiones por concepto de administración de los bienes productivos e improductivos”*<sup>18</sup>.

Dada la situación anteriormente expuesta y siendo una necesidad imperiosa la institucionalización de SAE como el administrador de los activos especiales del Estado, se dio inicio a un proceso de estudio<sup>19</sup> e investigación tendiente a determinar los elementos jurídicos, presupuestales y financieros bajo los cuales pudiera estructurarse. De allí, se estableció que el nuevo administrador de activos provenientes de procesos de extinción de dominio y asignados al FRISCO, sería *“la SAE, la cual era una alternativa adecuada para el Estado que le permitiría el ahorro de costos significativos respecto a la decisión de crear una nueva Entidad que asuma esa función, o pretender reformular otra entidad pública cuyo objeto principal radique en la gestión de estos activos”*.

Es así que en agosto del año pasado CISA adquiere el 96.78% de las acciones emitidas mediante el acta No 27 de junio de 2014, que la Asamblea General de Accionistas del SAE aprobó por un valor de \$18.000 millones. Esta nueva capitalización significó salvar a la entidad de la causal de disolución. Igualmente, implicó, por primera vez desde su

---

<sup>18</sup> Informe de Auditoría, CGR, Junio de 2013

<sup>19</sup> Bajo el liderazgo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y con la participación de la Alta Consejería para el Buen Gobierno y Eficiencia Administrativa de la Presidencia de la República y el Ministerio de Justicia y del Derecho.



creación, una ganancia operacional como se puede ver en las cuentas de patrimonio a noviembre de 2014.

**Tabla 5. CUENTAS DE PATRIMONIO SAE**  
**Noviembre de 2014 (Precios Corrientes)**

DESCRIPCIÓN	VALOR
Capital Suscrito y Pagado	17,430,271,448
Perdida resultados ejercicios anteriores	(3,814,473,438)
Resultado del ejercicio	2,503,822,777
<b>Total del Patrimonio</b>	<b>16,119,620,787.000</b>

Fuente: Estados Financieros SAE – S. A. S., análisis DES DJS

Por otra parte y como se había mencionado antes, a partir de la expedición del Código de Extinción de Dominio, la administración del FRISCO quedará bajo la administración de la SAE. Sin embargo, la contabilidad y la generación de los estados financieros del FRISCO se elaboraran de forma independiente<sup>20</sup> y conforme al Plan General de Contabilidad Pública, circulares externas y concepto expedidos por la CGN. Igualmente dichos estados deberán revelar en forma razonable la situación financiera del FRISCO, artículo 4 del Decreto 2649 de 1993 y demás normas que la modifiquen o complementen.

### Conclusiones

La administración del FRISCO tanto por el DNE como por la SAE, lejos de ofrecer beneficios económicos para el Estado continúa generando gastos, sin que a la fecha se evidencie una mejora significativa en la gestión de este fondo estatal.

<sup>20</sup> Dada la naturaleza del FRISCO, mediante comunicación fechada el 24 de noviembre de 2014, la Contaduría General de la Nación, le informa a SAE que ha sido incluido en el Sistema Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública CHIP, y en lo sucesivo se identificará con el código institucional 93272606, con el cual deberá efectuar los reportes a partir del corte 31 de diciembre de 2014.



Como se evidenció en el presente estudio, a la fecha actual el país no cuenta con un inventario preciso y depurado de los bienes que han sido incautados y extintos al narcotráfico, de acuerdo con la Ley 1708 de 2014, hecho este que crea incertidumbre sobre las cifras registradas en los estados financieros y su razonabilidad.

Frente a los bienes extinguidos, la SAE aún tiene tareas pendientes por finiquitar como la depuración la información del inventario de bienes muebles, inmuebles, sustancias, etc., establecer cuáles presenta ocupación ilegal y restablecer la respectiva información que la mayoría de los depositarios de bienes no rindió en sus términos respectivos. La falta de registro de un inventario real entregado por la DNE a la SAE debidamente identificado y saneado, actualmente no permite tener un panorama cierto y seguro sobre el destino que tendrán dicho bienes.

Por otra parte, es claro que SAE desde su creación por la Ley 1708 de 2014, no estaba preparado ni administrativa ni financieramente para la recepción y administración del FRISCO, el cual a su vez evidenciaba serias irregularidades administrativas por parte de la DNE. Las expectativas del país frente a la gestión de SAE siguen siendo amplias; ahora después de su proceso de refinanciación por parte del Estado colombiano.

Se espera así mismo, que la SAE logre sanear las numerosas inconsistencias en los inventarios de los bienes objeto del FRISCO, a causa tanto de los sistemas de información como del manejo de la misma, lo que conlleva al incumplimiento del Principio de Seguridad Jurídica, consagrado en la Ley 1266 de 2008,<sup>21</sup> Ley 594 de 2000, Ley 87 de 1993, y Decreto 2177 de 2013.

---

<sup>21</sup> “Artículo 4° de la Ley 1266 de 2008. *Principios de la administración de datos.* En el desarrollo, interpretación y aplicación de la presente ley, se tendrán en cuenta, de manera armónica e integral, los principios que a continuación se establecen:

- a) Principio de veracidad o calidad de los registros o datos. La información contenida en los bancos de datos debe ser veraz, completa, exacta, actualizada, comprobable y comprensible. Se prohíbe el registro y divulgación de datos parciales, incompletos, fraccionados o que induzcan a error.”